

Federaal Planbureau

Kunstlaan 47-49, 1000 Brussel

<http://www.plan.be>

WORKING PAPER 13-08

**Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de
Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005.
Analyse ter voorbereiding van het vierde *Federaal rapport
inzake duurzame ontwikkeling***

Augustus 2008

Jean-Maurice Frère, jmf@plan.be

Abstract - Deze Working Paper (WP) analyseert de elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot en met 2005. De analyse werd in augustus 2006 afgerond en heeft bijgedragen tot de voorbereiding van de toekomstverkenning van het vierde *Federaal rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*. Deze WP maakt deel uit van een pakket van drie WP's (13-08, 14-08, 15-08) die de voorbereiding van het vierde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, dat eind 2007 gepubliceerd werd, documenteren.

Keywords - toekomstverkenning, participatie, duurzame ontwikkeling.

Acknowledgements - Een vorige versie van deze WP werd nagelezen en becommentarieerd door het secretariaat van de FRDO. De auteur wenst het secretariaat te bedanken voor de waardevolle suggesties. Hij wil ook zijn collega's Mathijs Buts en Johan Pauwels danken voor hun nuttige opmerkingen. De auteur alleen is verantwoordelijk voor eventuele vergissingen of tekortkomingen.

Inhoudstafel

Voorwoord	1
1. Onderzoeksvraag en -kader	4
1.1. Samenstelling van de FRDO	4
1.2. Opdrachten van de FRDO	4
1.3. Keuze van het bronnenmateriaal	5
1.4. Theoretisch kader	6
2. Analysewijze van de FRDO-adviezen	8
2.1. Opmaak van een databestand met de FRDO-adviezen	8
2.2. Selectie van adviezen met een element van visie	8
2.3. Inventarisatie en classificatie van de elementen van visie	9
2.4. Overzicht van de geselecteerde elementen van visie	10
3. Toekomstvisie volgens de FRDO-adviezen	12
3.1. De doelstellingen met betrekking tot de nagestreefde toestand van de basiskapitalen	12
3.1.1. Doelstellingen voor alle kapitaalvoorraden in het algemeen	12
3.1.2. Doelstellingen met betrekking tot het menselijk kapitaal	13
3.1.3. Doelstellingen met betrekking tot het milieukapitaal	15
3.1.4. Doelstellingen met betrekking tot het economisch kapitaal	19
3.1.5. Besluit	20
3.2. De beginselen die gehuldigd moeten worden	22
3.2.1. Beginselen van duurzame ontwikkeling in het algemeen	22
3.2.2. Het beginsel om de bevolking te informeren en te laten participeren	23
3.2.3. Het beginsel in verband met het ontwikkelen van een langetermijnvisie	25
3.2.4. Het voorzorgsbeginsel	26
3.2.5. Het integratiebeginsel	28
3.2.6. Het beginsel inzake een globale benadering	32
3.2.7. Diverse beginselen	33
3.2.8. Besluit	35
3.3. Adviezen met beperkte informatie over de nagestreefde wereld op lange termijn	37
3.3.1. Adviezen in verband met de omzetting van EG-richtlijnen naar Belgisch recht	37
3.3.2. Adviezen over sommige beleidsplannen van de Belgische overheid	38
3.3.3. Adviezen met betrekking tot specifieke Belgische maatregelen	38
3.3.4. Besluit	39
4. Conclusie	40
5. Bijlage: Geanalyseerde FRDO-adviezen tussen 2002 en 2005.....	41

Lijst van tabellen

Tabel 1:	Overzicht van de 114 geïnventariseerde elementen van visie opgenomen uit 49 FRDO-adviezen	11
Tabel 2:	Geanalyseerde FRDO-adviezen tussen 2002 en 2005	41

Voorwoord

Deze Working Paper (WP) maakt deel uit van een pakket van drie WP's. Die documenteren de voorbereiding van het vierde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, dat eind 2007 gepubliceerd werd. De Federale rapporten worden opgesteld in het kader van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. De Rapporten onderzoeken de bestaande toestand, het gevoerde beleid en de verwachte ontwikkeling inzake duurzame ontwikkeling. Ze worden gebruikt als basis voor de *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling*. Op die manier vormt de aaneenschakeling van Rapporten en Plannen een leercyclus. Daarin dienen ervaringen uit het verleden om het beleid en de toestand in de toekomst te verbeteren.

In die leercyclus speelt participatie – één van de beginselen van duurzame ontwikkeling – een belangrijke rol. Participatie is immers nodig om het duurzame-ontwikkelingsproject uit te werken en te realiseren. De wet over duurzame ontwikkeling voorziet in twee vormen van participatie van het maatschappelijk middenveld en de burgers. Enerzijds brengt de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), waarin de grote maatschappelijke groepen vertegenwoordigd zijn, adviezen uit over het duurzame-ontwikkelingsbeleid in het algemeen en over het voorontwerp van ieder *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* in het bijzonder. Anderzijds kunnen de burgers zich rechtstreeks uitspreken over die voorontwerpplannen tijdens de raadpleging van de bevolking.

Bij de voorbereiding van het vierde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* heeft de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) geprobeerd het participatiebeginsel nog op een andere wijze toe te passen. De TFDO heeft namelijk de opdracht van het Rapport betreffende de verwachte ontwikkeling, dat wil zeggen zijn toekomstverkennde taak, op een meer participatieve wijze vervuld. Dat gebeurde in drie stappen die in drie WP's samengevat zijn.

In de eerste stap werden adviezen van de FRDO geanalyseerd. In die adviezen werd gezocht naar elementen van langetermijnvisie en toekomstverkenning die reeds door het maatschappelijk middenveld geformuleerd werden. De werkwijze en de resultaten van dat onderzoek worden gepresenteerd in de eerste WP (13-08), getiteld *Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005. Analyse ter voorbereiding van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* (Frère, 2008). Die analyse, die in augustus 2006 afgerond werd, leverde een inventaris van 'elementen van toekomstverkenning' op die steunt op een *representatieve participatie*. De onderzochte adviezen weerspiegelen immers de opvattingen van het maatschappelijk middenveld dat in de FRDO vertegenwoordigd is. Het onderzoek was nuttig om te beoordelen hoe het Federaal rapport een hieraan complementaire bijdrage zou kunnen leveren.

De tweede stap bestond erin zes reeds in België gerealiseerde projecten van participatieve toekomstverkenning te onderzoeken. Het doel hiervan was verschillende bestaande methodes en praktijken, zowel van toekomstverkenning als van participatie, te identificeren. Door dat diepgaande onderzoek kon het Federaal Planbureau (FPB) beter gefundeerde keuzes over methodes en praktijken maken om het toekomstverkenkende deel van het vierde Federaal rapport voor te bereiden. De tweede WP (14-08), getiteld *Examen des méthodes et analyse de 6 projets de prospective participative. Etude préliminaire au 4^e Rapport fédéral sur le développement durable* (Delbaere en Zuinen, 2008), biedt een ruim overzicht van de onderzochte participatieve oefeningen inzake toekomstverkenning.

De derde stap om het toekomstverkenkende deel van het vierde Federaal rapport voor te bereiden, steunde op de vorige twee. Zo besliste het FPB om met een panel van experts een participatieve oefening op te zetten over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van onze samenleving. Op die manier kon het werk van de Task Force verrijkt worden door de medewerking van experts van buiten het FPB. Die hebben hun expertise over specifieke domeinen ingebracht. Ze hebben niet gewerkt als vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen (het was dus geen representatieve participatie), maar als burgers die bekommerd zijn om een duurzame ontwikkeling van de samenleving en die bijzonder deskundig zijn in sommige domeinen.

De derde WP (15-08), getiteld *Organisatie van de participatieve oefening inzake toekomstverkenning tegen het jaar 2050 ter voorbereiding van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* (TFDO, 2008), presenteert die participatieve oefening. De oefening met een panel van experts vond plaats op het FPB in drie bijeenkomsten, van eind 2006 tot begin 2007. De WP beschrijft haar organisatie, resultaten en besluiten. Hij toont hoe de oefening ontworpen werd en op welke wijze bepaalde resultaten bereikt werden via een backcasting-benadering met 2050 als tijdshorizon. Daarmee draagt die WP bij tot de transparantie van de participatieve oefening die aan de basis ligt van het toekomstverkenkende deel van het Federaal rapport.

De drie WP's vormen dus een geheel, maar ze kunnen ook los van elkaar gelezen worden. Elke WP draagt immers bij tot de verduidelijking van een verband tussen participatie – een belangrijk beginsel van een duurzame ontwikkeling – en toekomstverkenning – een essentiële voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling.

De drie WP's zijn het resultaat van het transdisciplinaire werk van de TFDO. Ze werden verbeterd dankzij de nalezing door experts van het FPB en door externe nalezers, waaronder experts van andere instanties met participatieve ervaring. De auteurs wensen hen hiervoor te bedanken, net zoals ze nogmaals de deelnemers aan de participatieve oefening wensen te bedanken. Al die bijdragen hebben de inhoud van het vierde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* aanzienlijk verrijkt en geholpen om nieuwe sporen voor de volgende Rapporten uit te zetten. Uiteraard is alleen de TFDO van het FPB verantwoordelijk voor eventueel hierbij gemaakte fouten en blijft commentaar die het mogelijk maakt fouten in toekomstige publicaties te vermijden welkom.

**Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de
Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005.
Analyse ter voorbereiding van het vierde *Federaal rapport
inzake duurzame ontwikkeling***

Deze Working Paper analyseert de elementen van toekomstverkenning uit de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) van 2002 tot en met 2005. Deel 1 verduidelijkt de onderzoeksvraag en presenteert het algemeen onderzoekskader. De wijze waarop de adviezen van de FRDO geanalyseerd worden, komt in deel 2 aan bod. Deel 3 rapporteert de onderzoeksresultaten. Een conclusie rondt deze bijdrage af.

1. Onderzoeksvraag en -kader

“Welke toekomstvisie heeft de FRDO over een duurzame ontwikkeling van de wereld op lange termijn?” is de centrale vraag van dit onderzoek. Deze toekomstvisie zal hier worden beschreven op basis van een analyse van de adviezen van de FRDO. Er zal worden nagegaan of deze toekomstvisie eensgezind door alle leden van de Raad ondersteund wordt. Daar waar dit niet het geval is, zullen de verschillende toekomstvisies van leden van de Raad worden beschreven.

Dit hoofdstuk schetst het methodologisch kader waarbinnen gewerkt zal worden om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. Eerst worden de samenstelling en de opdrachten van de FRDO beschreven. Vervolgens wordt de keuze van het bronnenmateriaal beargumenteerd dat gebruikt zal worden om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Ten slotte volgt een korte beschrijving van het theoretisch kader dat gebruikt zal worden om de toekomstvisie van de FRDO mee te analyseren.

1.1. Samenstelling van de FRDO

De FRDO (voorheen de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling) is een maatschappelijke adviesraad samengesteld uit:

- Effectieve leden: deskundigen en vertegenwoordigers van verenigingen voor ontwikkelings-samenwerking, van milieuverenigingen, van verbruikers-, van werknemers-, van werkgeversorganisaties en van energieproducenten.
- Leden met raadgevende stem: vertegenwoordigers van elk lid van de federale regering, van de gewesten en van de gemeenschappen.

1.2. Opdrachten van de FRDO

In de Wet van 5 mei 1997 (BS 18 juni 1997) betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling geeft Art. 11 de FRDO als opdracht:

- “a) advies te verlenen over alle maatregelen betreffende het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, genomen of in het vooruitzicht gesteld door de federale overheid, in het bijzonder in uitvoering van de internationale verbintenissen van België;*
- b) een forum te zijn waar van gedachten kan worden gewisseld over duurzame ontwikkeling;*
- c) onderzoek voor te stellen op alle domeinen die verband houden met duurzame ontwikkeling;*
- d) de ruimst mogelijke medewerking van de openbare en particuliere organisaties alsook de burgers op te wekken om deze doelstellingen te verwezenlijken.”*

Art. 4 van diezelfde wet specificeert dat in de negentig dagen volgend op de mededeling van het voorontwerpplan, de Raad zijn gemotiveerd advies over het voorontwerp meedeelt.

De FRDO heeft eveneens een wettelijke opdracht tot het verlenen van een advies voor een aantal specifieke domeinen, namelijk inzake productnormen en betreffende de internationale samenwerking van België¹.

In het kader van de uitvoering van het Aarhus-verdrag moet de FRDO zijn advies geven over het ontwerp van plannen of programma's en het milieueffectenrapport van deze ontwerpen². Het betreft plannen en programma's inzake de productiemiddelen en de bevoorrading voor elektriciteit; voor de ontwikkeling van het elektriciteitstransmissienet; inzake de bevoorrading van aardgas; voor het beheer op lange termijn van het radioactief afval; inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat; inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna; of ieder ander plan of programma dat aanzienlijke effecten kan hebben op het leefmilieu.

De FRDO oefent zijn opdrachten uit op eigen initiatief of op verzoek van een lid van de federale regering of van het federaal parlement.

1.3. Keuze van het bronnenmateriaal

Er is geen richtinggevend en publiek beschikbaar document voorhanden dat expliciet en concreet de gewenste wereld op lange termijn van de FRDO beschrijft. Deze toekomstvisie moet dus op basis van andere bronnen worden beschreven.

De opdrachten van de FRDO zijn niet specifiek gericht op reflectie over de toekomst. Maar lid b van artikel 11 van bovenvermelde wet geeft aan de FRDO de mogelijkheid om het hier toch over te hebben. In de mate dat de FRDO zichzelf een proactieve en anticiperende rol toekent en rekening houdend met het feit dat het uitbrengen van adviezen, op eigen initiatief of op vraag van derden, de voornaamste opdracht is van de FRDO, kan worden aangenomen dat de FRDO-adviezen op zich een goede bron zijn om de gewenste wereld op lange termijn van deze Raad uit af te leiden.

De besluiten van deze analyse kunnen steeds worden gecontroleerd met de oorspronkelijk geraadpleegde bronnen. Immers, de adviezen zijn schriftelijk, wat de analyse vereenvoudigt omdat alle standpunten van alle leden er gedetailleerd worden weergegeven. Bovendien zijn de adviezen gemakkelijk beschikbaar via de internetsite van de FRDO.

Om deze redenen zal dit onderzoek over de toekomstvisie van de FRDO zich baseren op de adviezen die de Raad heeft uitgebracht. Concreet gaat het over de adviezen vanaf 2002 tot en met 2005. In totaal zijn dat 61 adviezen, wat een beheersbare hoeveelheid informatie is.

¹ Zie hiervoor de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid en de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

² Zie hiervoor de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu.

1.4. Theoretisch kader

Om de onderzoeksvraag van deze WP te beantwoorden is een theoretisch kader nodig dat de informatie structureert en de interpretatie in de context van duurzame ontwikkeling vergemakkelijkt. Zonder een theoretisch kader bestaat het risico dat de beschrijving van de nagestreefde wereld op lange termijn eerder beschouwend of abstract zal zijn. Deze nagestreefde wereld op lange termijn is immers een ideaal dat nu nog niet verwezenlijkt is, maar dat als nastrevenwaardig wordt geacht voor de toekomst. Idealen hebben altijd een abstract gehalte, waaruit volgt dat er veelal in beschouwende bewoordingen over wordt gesproken.

Om dit risico te vermijden worden hier twee richtinggevende kaders gebruikt die door de Task Force Duurzame Ontwikkeling werden ontwikkeld: het TransGovern-model en de vijf beginselen inzake duurzame ontwikkeling.

Het theoretische model ‘TransGovern’ wordt als analytisch uitgangspunt gebruikt om de doelstellingen die de FRDO vooropstelt te ordenen³. Deze te bereiken doelstellingen kunnen betrekking hebben op de toekomstige toestand van de drie kapitaaltvormen van het TransGovern-model:

- het menselijk kapitaal (levensstandaard, gezondheid en kennis);
- het milieukapitaal (natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit);
- het economisch kapitaal (fysiek en technologisch kapitaal en het financieel patrimonium).

Het blijft echter mogelijk dat slechts in algemene termen kan worden gesproken over de nagestreefde wereld op lange termijn zonder dat deze expliciet betrekking heeft op doelstellingen over de toestand van de verschillende kapitaalvoorraden. Dit kan bijvoorbeeld door te verwijzen naar bepaalde rechten die in deze ideale duurzame wereld verwezenlijkt moeten worden of naar beginselen die dan toegepast zouden moeten zijn.

Principes kunnen het nagestreefde toekomstbeeld van de FRDO op twee manieren schragen. Ten eerste kunnen ze een leidraad zijn voor *het nemen van maatregelen* op diverse beleidsdomeinen die leiden tot de nagestreefde wereld op lange termijn. In die zin zal de nagestreefde wereld op lange termijn het resultaat zijn van de toepassing van deze beginselen. Ten tweede beschrijven deze beginselen ook gedeeltelijk de toekomstige nagestreefde wereld *op zich*: in die ideale nagestreefde wereld zullen deze beginselen immers zelf worden toegepast. De beleidsverantwoordelijken van deze toekomstige nagestreefde wereld zullen ze dus als uitgangspunt voor toekomstige actie moeten gebruiken.

In deze analyse zullen de na te streven beginselen die de FRDO vermeldt, worden gestructureerd volgens de vijf fundamentele beginselen van duurzame ontwikkeling die de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau heeft aangebracht⁴. Deze beginselen zijn

³ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau.

⁴ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (1999), *Op weg naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, Brussel: Federaal Planbureau.

eveneens overgenomen in de diverse Federale Plannen inzake Duurzame Ontwikkeling⁵. Deze beginselen zijn de volgende:

- het beginsel om de bevolking te informeren en te laten participeren;
- het beginsel in verband met het ontwikkelen van een langetermijnvisie;
- het voorzorgsbeginsel;
- het integratiebeginsel;
- het beginsel inzake een globale benadering.

Concepten die iets zeggen over de toekomstvisie van de FRDO maar die niet onmiddellijk aansluiten bij deze theoretische kaders zullen eveneens worden vermeld. Op deze wijze heeft deze analyse ook oog voor originele of nieuwe benaderingswijzen die de FRDO in zijn adviezen zou kunnen voorstellen.

⁵ Het gaat hier om het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* en het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*.

2. Analysewijze van de FRDO-adviezen

In totaal bracht de FRDO in de jaren 2002, 2003, 2004 en 2005 61 adviezen uit. Deze worden vermeld in de bijlage. Naar precieze informatie uit deze adviezen die iets zegt over de toekomstvisie op het gebied van de nagestreefde wereld op lange termijn, zal hierna worden verwezen met het begrip '*element van visie*'.

De werkwijze die gevolgd werd om al deze elementen van visie te inventariseren, wordt hierna besproken.

2.1. Opmaak van een databestand met de FRDO-adviezen

Alle adviezen uitgebracht tussen 2002 en 2005 zijn opgenomen in een databestand. Dit bestand bevat volgende informatie:

- Identificatiegegevens van het advies: jaar, titel en een korte omschrijving van de inhoud.
- Of het advies op eigen initiatief werd genomen of de instantie die het heeft aangevraagd.
- Of het advies door alle leden van de raad voor alle onderdelen en aanbevelingen ervan bij consensus werd gegeven of niet. Dat gebeurde op basis van de vermelding in de FRDO-jaarverslagen en een analyse van de adviezen zelf. Indien bepaalde leden niet akkoord waren met het advies of met een onderdeel ervan of indien zij zich onthielden, dan vermeldt de FRDO hen meestal *ad hominem* in het advies. Dergelijke adviezen zijn vanzelfsprekend niet-consensueel.
- Het beleidsdomein: de classificatie van de FRDO zoals vermeld op haar website, werd hierbij gevolgd⁶. Merk op dat een advies volgens deze bron onder drie verschillende beleidsdomeinen kan worden gerangschikt. Als dit voorkomt, wordt dit vermeld in het databestand.

2.2. Selectie van adviezen met een element van visie

Tijdens een eerste lezing werd een advies geselecteerd indien een passage van dit advies de nagestreefde wereld op lange termijn beschreef, zelfs indien deze beschrijving slechts zeer gedeeltelijk was. Een advies werd ook geselecteerd indien het aangaf welke wereld op lange termijn niet gewenst was, omdat aangenomen werd dat het omgekeerde hiervan juist wel door de FRDO als nastrevenswaardig werd geacht. Met de zoekfunctie van een tekstverwerker werden ook alle passages uit deze adviezen geselecteerd waar de woorden "toekomst" en "doelstelling" in voorkwamen⁷. Indien deze passages effectief de nagestreefde wereld van de FRDO beschreven, werden ze geselecteerd. In totaal werden in deze fase 33 adviezen geselecteerd.

⁶ Het gaat hier om volgende thema's: *Energie – natuurlijke hulpbronnen, Gezondheid – voedselveiligheid, Indicatoren – impactmeting, Informatie – consultatie – onderzoek, Klimaat, Lokale agenda 21, Milieubescherming – biodiversiteit, Mobiliteit – transport, Ontwikkelingssamenwerking – multilaterale akkoorden, Productnormen, Productbeheer en -beleid, Strategie DO: België, Strategie DO: Europa en Strategie DO: mondiaal.*

⁷ Dit werd ook gedaan voor een aantal andere termen (bijvoorbeeld "financiën") die tijdens de analyse relevant bleken te zijn.

Deze selectie werd gedurende een tweede lezing nog eens bediscussieerd. In onderling overleg werden uiteindelijk 49 adviezen geselecteerd. Al deze adviezen worden vermeld in de bijlagen. Het feit dat nu meer adviezen werden geselecteerd kan in hoofdzaak worden verklaard door de interpretatiemarge die er soms bestaat om uit te maken of een advies een element bevat dat de nagestreefde wereld op lange termijn beschrijft. Een andere verklaring heeft te maken met het feit dat sommige adviezen tegengestelde visies op de toekomst vermelden (de niet-consensuele adviezen): het achterhalen van het nagestreefde toekomstbeeld achter elke visie noodzaakte soms wat debat of reflectie.

2.3. Inventarisatie en classificatie van de elementen van visie

In deze fase werden de elementen van visie in betekenisvolle categorieën gerangschikt. Alle elementen van visie uit de 49 geselecteerde adviezen werden ondergebracht in een databestand. Het paragraafnummer van elke passage en een samenvatting van deze passage in een kernzin of kernwoord werd erin vermeld. Deze elementen van visie werden in verschillende categorieën ondergebracht.

- Een eerste categorie van elementen van visie heeft rechtstreeks betrekking op een nagestreefde doelstelling van het menselijk, economisch of milieukapitaal elk afzonderlijk of in het algemeen. Ze kunnen dus direct in verband worden gebracht met het TransGovern-model. Bespreking in teamverband wees uit dat enkele elementen van visie eigenlijk een maatregel, een toepassing van een beginsel of zowel een maatregel als een doelstelling bleken te zijn. Enkel de passages in verband met een doelstelling werden geselecteerd.
- Een tweede categorie van elementen van visie verwijst soms naar de ideale wereld waar beginselen van duurzame ontwikkeling worden toegepast. Soms beschrijven deze elementen van visie eerder de weg die bewandeld kan worden om deze duurzame wereld te bereiken. Al deze elementen van visie werden gekoppeld aan volgende begrippen: goed besturen (vastleggen van doelstellingen, middelen voorzien voor de uitvoering van de maatregelen om deze doelstellingen te bereiken, monitoring van de gehele beleidscyclus), informeren van de bevolking, de bevolking enkel beperkt of niet informeren, de drie pijlers van duurzame ontwikkeling in het beleid integreren, participatie van de bevolking of maatschappelijke actoren stimuleren, een visie op lange termijn volgen/ontwikkelen, rekening houden met onzekerheid, een globale benadering volgen, indicatoren centraal plaatsen in het beleidsproces, duurzame ontwikkeling op zich als centraal referentiekader voor het beleid aannemen, gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid opnemen, het preventiebeginsel toepassen, het preventiebeginsel niet toepassen en ten slotte de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling samen toepassen (integratie, participatie, voorzorgsbenadering, visie op lange termijn en een globale benadering.)

Na bespreking in teamverband werd vastgesteld dat een strikter criterium moest worden gebruikt om de elementen van visie te detecteren die expliciet refereren naar een beginsel. Nieuwe categorieën werden gevormd die direct betrekking hebben op de vijf beginselen inzake duurzame ontwikkeling zoals naar voren geschoven door de Task Force Duurzame

Ontwikkeling van het Federaal Planbureau en zoals vermeld in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Er werd ook in een aparte categorie voorzien voor elementen van visie die verwijzen naar een algemeen beginsel dat niet uitsluitend in de context van duurzame ontwikkeling wordt gebruikt. Voorbeelden zijn het recht om zich te voeden of voedselsoevereiniteit.

Verschillende elementen van visie passen een bepaald beginsel toe op een specifiek beleidsdomein zonder dit beginsel expliciet te vermelden in het advies. In een aantal adviezen is er bovendien geen consensus over de modaliteiten van deze toepassing. Zowel de elementen van visie die pleiten voor een (bepaalde) toepassing van een beginsel evenals deze die een andere toepassing voorstaan, werden opgelijst.

Afsluitend kan worden opgemerkt dat de 12 adviezen waaruit geen elementen van visie werden geselecteerd, toch in deze analyse werden betrokken. De reden is dat bepaalde kenmerken van de toekomstvisie die de FRDO nastreeft, eerder uit de context van deze adviezen kon worden afgeleid. Dit kon niet worden geïllustreerd met een relevante passage uit het advies (een zogenoemd 'element van visie'). De bijlage vermeldt deze 12 adviezen.

2.4. Overzicht van de geselecteerde elementen van visie

Uiteindelijk zijn 114 elementen van visie geïnventariseerd uit 49 adviezen. Volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende categorieën waarin ze geklasseerd zijn. Hiervan hebben er 33 betrekking op een doelstelling die verband houdt met de nagestreefde toestand voor het menselijk, milieu- of economisch kapitaal. De overige 81 elementen van visie zeggen iets over (de toepassing van) een beginsel van duurzame ontwikkeling in deze nagestreefde wereld.

Tabel 1: Overzicht van de 114 geïntervieweerde elementen van visie opgenomen uit 49 FRDO-adviezen

	aantal
Elementen van visie die verwijzen naar de nagestreefde doelstelling inzake de toestand van de kapitalen	33
Doelstellingen voor alle kapitaalvoorraden in het algemeen	5
Doelstellingen met betrekking tot het menselijk kapitaal	
Levensstandaard	2
Gezondheid	2
Kennis	2
Doelstellingen met betrekking tot het milieukapitaal	
Natuurlijke hulpbronnen	17
Biologische diversiteit	2
Doelstellingen met betrekking tot het economisch kapitaal	
Fysiek en technologisch kapitaal	2
Financieel patrimonium	1
Elementen van visie die verwijzen naar de beginselen die gehuldigd moeten worden	81
Beginnelsen van duurzame ontwikkeling in het algemeen	4
Het beginsel om de bevolking te informeren en te laten participeren	10
Het beginsel in verband met het ontwikkelen van een langetermijnvisie	7
Het verzorgingsbeginsel	8
Het integratiebeginsel	35
Het beginsel inzake een globale benadering	8
Diverse beginsels	9
Totaal	114

3. Toekomstvisie volgens de FRDO-adviezen

Dit onderdeel bespreekt de nagestreefde wereld op lange termijn van de FRDO op basis van een analyse van de adviezen uitgebracht vanaf 2002 tot en met 2005.

Het volgende punt focust op de nagestreefde toestand van de basiskapitalen van het Trans-Govern-model. Daarna volgt de beschrijving van de basisbeginselen die gehuldigd moeten worden. Of de hierna beschreven nagestreefde wereld op lange termijn door alle FRDO-leden unaniem gedragen wordt, zal telkens worden vermeld. Het derde punt bespreekt de 12 adviezen met slechts beperkte informatie over de nagestreefde wereld op lange termijn. Een besluit rondt dit onderdeel af.

3.1. De doelstellingen met betrekking tot de nagestreefde toestand van de basiskapitalen

Zoals vermeld wordt de nagestreefde toestand van de kapitalen op lange termijn hierna beschreven aan de hand van het TransGovern-model. Telkens als de FRDO in zijn adviezen van tussen 2002 en 2005 hier iets over zegt, dan zal dit hierna worden becommentarieerd met een verwijzing naar het letterlijke citaat uit het relevante advies.

3.1.1. Doelstellingen voor alle kapitaalvoorraden in het algemeen

In enkele elementen van visie verwijst de FRDO naar de nagestreefde toestand van de maatschappij in relatie tot de drie kapitaalvoorraden in het algemeen en van de economie in relatie tot het milieu. De Raad blijkt uiteindelijk een economisch, sociaal en ecologisch performante maatschappij te beogen en een “eco-efficiënte” economie met eerlijke handelsrelaties⁸.

Memorandum aan de nieuwe federale regering, 20/5/2003, §16

De raad is van mening dat er moet naar gestreefd worden om in de toekomst de materiaal- en energiestromen in de economie in zijn geheel efficiënter te gebruiken, zodat de globale belasting voor het milieu vermindert. Essentieel is een doorgedreven stimulatiebeleid voor onderzoek en ontwikkeling bij alle betrokken actoren. België moet werken aan een performant, vooruitstrevend innovatiebeleid dat economische welvaart genereert, de milieugebruiksruimte respecteert en het menselijk welzijn bevordert.

Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008”, augustus 2005, §17

Gezien het NHP uitgewerkt wordt in overleg tussen de federale overheid en de regeringen van gemeenschappen en gewesten, is in de toekomst ook een afstemming aangewezen met de nationale strategie duurzame ontwikkeling (NSDO), die recent in de steigers is gezet en medio 2006 concreet vorm moet krijgen. De FRDO bracht eind mei van dit jaar advies uit over de ontwerp-kadertekst voor een NSDO in ons land, en stelde daarin reeds dat de NSDO ook voor de Lissabon-strategie en de nationale hervormingsprogramma's *“een beleidskader moet bieden, en de inspanningen voor economische groei situeren in een context van duurzame ontwikkeling. De uiteindelijke doelstelling is te komen tot een maatschappij die zowel economisch, sociaal als ecologisch performant is, met een “eco-efficiënte” economie.”*

⁸ Zie ook het advies over de thematische nota ‘Leefmilieu’ van DGIS, 17/12/2002, §17, waar de doelstellingen en beslissingen vastgelegd op de Top van Johannesburg inzake leefmilieu en ontwikkeling worden vermeld.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §24

De in de vorige §§ bepleitte coördinatie van Lissabon- en Göteborg-doelstellingen is een belangrijke stap in een duurzame-ontwikkelingsbeleid gericht op het tegelijkertijd bereiken van economische, sociale en ecologische prestatie. *"Ecologische en sociale" thema's als rationeel energie- en grondstoffengebruik of de bescherming van milieu en volksgezondheid kunnen een positieve invloed hebben op "sociaal-economische" doelstellingen als groei, competitiviteit en werkgelegenheid."*

Advies over de thematische nota 'Sociale Economie' van DGOS, 18/2/2003, §15

De raad onderlijnt het belang dat de nota hecht aan de eerlijke handel. De raad is van mening dat export en internationale handel aanvullende elementen kunnen zijn voor de economie van de partnerlanden en partnerregio's, maar dat ze geen doel op zich mogen zijn. Zo zou men bijvoorbeeld aan de lokale en de regionale markten voorrang moeten geven boven de internationale markten. Bovendien merkt de FRDO op dat de principes van de duurzame ontwikkeling ook het principe van de eerlijke aanpak op sociaal en ecologisch gebied omvatten. Dit laatste betekent dat het noodzakelijk is om de sociale- en milieukosten in de prijzen te verrekenen.

3.1.2. Doelstellingen met betrekking tot het menselijk kapitaal**a. Levensstandaard**

De levensstandaard is het niveau van materieel welzijn van een individu of een huishouden⁹. De FRDO erkent in zijn advies over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting één van de topprioriteiten zijn van een beleid inzake duurzame ontwikkeling. Hij verduidelijkt in de context van klimaatveranderingen dat iedereen de kans moet hebben zijn levensomstandigheden te verbeteren of te behouden. Hieruit kan worden afgeleid dat de FRDO een levensstandaard op lange termijn wenst die een verbetering moet inhouden van de huidige situatie.

Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 van 12/5/2004, §18 en 89

De klimaatveranderingen mogen niet verhinderen dat iedereen de kans heeft zijn levensomstandigheden te verbeteren of te behouden. Dit is des te meer een noodzaak omdat het juist de armsten zijn die het zwaarst dreigen te lijden onder de klimaatveranderingen door het toedoen van de rijkste landen. Bovendien heeft iedereen recht op een betere toegang tot de basishulpmiddelen, in het bijzonder de energiebronnen.

Zoals het plan in §31001 opmerkt, is de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting sinds lang erkend als één van de topprioriteiten voor een duurzame-ontwikkelingsbeleid (cf. beginsel 5 van de verklaring van Rio). Die problematiek is dan ook één van de thema's geworden van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling, en als zodanig ook van dit federale plan. De raad vindt het positief dat armoede en uitsluiting op die manier in een ruimer kader geplaatst wordt.

b. Gezondheid

Het TransGovern-model verstaat onder gezondheid zowel de fysieke als mentale gezondheid, waaronder genetische en socio-culturele aspecten en aspecten die verbonden zijn met het leefmilieu en de arbeidsomstandigheden¹⁰. De FRDO bevestigt in twee adviezen de Millennium-doelstelling om tegen 2015 het aandeel van de bevolking te halveren dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater en tot elementaire sanitaire voorzieningen. Hij erkent eveneens de doelstelling om tegen 2020 de betekenisvolle negatieve gevolgen van chemische stoffen op de menselij-

⁹ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

¹⁰ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

ke gezondheid en het milieu te minimaliseren. Op langere termijn betekent dit dat ten minste deze doelstellingen zouden moeten worden gehaald.

Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 15/10/2002, §22

Op de Top van Johannesburg werd heel wat aandacht besteed aan de problematiek van de watervoorziening (zie Actieplan §24 tot 28). Er werden afspraken gemaakt om de nodige inspanningen te leveren om het gedeelte van de bevolking dat geen toegang heeft tot drinkwater, basissanitaire voorzieningen en drinkwaterzuivering ('sanitation') met de helft te verminderen.

Advies over de sectorale nota 'Basisgezondheidszorg' van DGIS, 17/12/2002, §10

De FRDO verwijst naar de verbintenissen inzake gezondheid aangegaan op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling (Johannesburg). Het actieplan dat in Johannesburg werd aangenomen wijdt een volledig hoofdstuk (hoofdstuk 6) aan 'gezondheid en duurzame ontwikkeling'. In het actieplan vinden we ook in andere hoofdstukken beslissingen met betrekking tot gezondheid, bijvoorbeeld: hoofdstuk 2 (Uitroeiing van armoede), §8, om de menselijke gezondheid te beschermen is het voorzien dat tegen 2015 het aandeel van bevolking te halveren dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater en tot basale sanitaire voorzieningen; hoofdstuk 3 (Wijziging van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen), §23, is het beslist dat tegen 2020 moet er naar gestreefd worden dat chemische stoffen, en in het bijzonder persistente organische producten (zie §23a), gebruikt en geproduceerd worden op manieren die een minimalisatie inhouden van betekenisvolle negatieve gevolgen op de menselijke gezondheid en het milieu. DGIS zou rekening moeten houden met deze beslissingen in haar actie en zou deze beslissingen bij toekomstige revisies moeten integreren in de strategienota.

c. Kennis

Onder kennis worden alle inzichten, bekwaamheden en vaardigheden verstaan die een mens al dan niet via onderwijs of opleiding (gestructureerd of niet) heeft opgedaan en kan gebruiken¹¹. In zijn advies over een beleidsnota over onderwijs en ontwikkelingssamenwerking onderschrijft de Raad in het algemeen de voorgestelde onderwijsdoelstellingen. Het gaat over de Millenniumdoelstellingen in het algemeen, deze met betrekking tot onderwijs in het bijzonder (het bereiken van universeel lager onderwijs tegen 2015), het vrijwaren van algemeen erkende rechten van het kind, het garanderen van het recht op basisonderwijs van behoorlijke kwaliteit voor iedereen en het uitroeien van analfabetisme. De FRDO onderstreept in een ander advies in het bijzonder het belang van één doelstelling inzake een specifieke vorm van kennis: de kennis inzake traditionele geneeskunst moet worden behouden.

Advies over de sectorale nota 'Onderwijs en vorming' van de DGIS, 17/12/2002, §9

De FRDO waardeert het werk dat DGIS heeft verwezenlijkt in de opstelling van de nota onderwijs en vorming. In de nota stelt ze een degelijke en grondige analyse voor van de situatie inzake hulp aan het onderwijs. De principes die de actie van DGIS moeten leiden zijn, net als de doelstellingen, pertinent, duidelijk en goed uitgelegd. De raad had vooral waardering voor punt 3.3 (Factoren die de realisatie van de strategie kunnen belemmeren of bevorderen) en hoofdstuk 5 (Middelen ter uitvoering van de strategie) dat met name een punt bevat over de impact, de vereiste middelen en de opvolging van de nota. Alle strategische nota's zouden dergelijke elementen moeten bevatten. Om helemaal compleet te zijn, had deze nota nog een samenvatting en een glossarium moeten krijgen.

¹¹ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

Advies over de sectorale nota 'Basisgezondheidszorg' van DGIS, 17/12/2002, §13

De raad betreurt dat de opwaardering van het lokale gezondheidssysteem in de nota ontbreekt en dat de kwestie van de traditionele geneeskunst zo weinig wordt uitgewerkt. De traditionele geneeskunst neemt soms een belangrijke plaats in in het gezondheidssysteem van de bevolkingen in de partnerlanden. De FRDO verwijst naar punt 54h van het Uitvoeringsplan van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling van Johannesburg dat vraagt: "Het behoud, de ontwikkeling en het gebruik van effectieve traditionele geneeskundige kennis en praktijken, waar passend te bevorderen, in combinatie met de moderne geneeskunde, en hierbij lokale en autochtone gemeenschappen te erkennen als hoeders van traditionele kennis (...)"

In de FRDO-adviezen worden ook een aantal overwegingen vermeld die op zich geen doelstelling zijn, maar waaruit het belang van onderwijs ontegensprekelijk blijkt. Deze worden hier pro memorie vermeld. Dat onderwijs mondiaal (net zoals gezondheidszorg en mobiliteit) een basisvoorziening is die door de overheid moet worden gewaarborgd, wordt erkend, hoewel er een verschil van mening bestaat over de vrijwaring van deze voorziening tegen internationale concurrentie¹². Met betrekking tot het nationale beleid inzake duurzame ontwikkeling en het verband ervan met kennis erkent deze Raad dat de zogenoemde Lissabon-doelstelling "*om van de EU de meest competitieve kenniseconomie van de wereld te maken.*" onderbelicht is in de zogenoemde Göteborg-strategie inzake duurzame ontwikkeling¹³.

Merk ten slotte op dat het belang van wetenschappelijk onderzoek op verschillende domeinen steeds herhaald wordt in tal van adviezen. Hier wordt niet verder op ingegaan, omdat wetenschappelijk onderzoek op zich een beleidsinstrument is.

3.1.3. Doelstellingen met betrekking tot het milieukapitaal**a. Natuurlijke hulpbronnen**

De natuurlijke hulpbronnen zijn water, atmosfeer en mineralen¹⁴. Hier worden de doelstellingen die verband houden met natuurlijke hulpbronnen besproken die de FRDO onderschrijft. Ze hebben vooral betrekking op het klimaatbeleid.

Voor wat betreft de ultieme doelstelling inzake de opwarming van de aarde onderschrijft de FRDO het internationaal uitgangspunt: een beperking van de globale gemiddelde temperatuurstijging tot 2°C in vergelijking met de pre-industriële periode.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §53

...De FRDO meent dat het hier maar op een eerste stap kan gaan en dat men snel een strategie moet ontwikkelen om de klimaatveranderingen binnen redelijke limieten te houden, wat een beperking inhoudt van de globale gemiddelde temperatuurstijging tot 2°C (zie hier de beslissing van het Europees Parlement en de Raad over het Zesde communautaire milieu- actieprogramma)...

In verschillende adviezen vermeldt de FRDO het belang van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, wat uiteindelijk kan leiden tot de eerdergenoemde beperking van de tem-

¹² Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 18/6/2002, §19 en Advies over de sectorale nota 'Basisinfrastructuur' van DGOS, 18/2/2003, §44.

¹³ Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling, 27/5/2005, §6.

¹⁴ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

peratuurstijging. De internationale broeikasgasemissietargets tot 2012 worden hier steeds onderschreven.

Advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België, 18/6/2002, §2¹⁵

De FRDO herinnert er meteen aan dat hij reeds drie adviezen over de flexibiliteitsmechanismen heeft uitgebracht, en meent dat er in de huidige energieconsumptiewijzen een structurele trendbreuk moet komen en er dus snel structurele binnenlandse maatregelen moeten worden geconcretiseerd. Om de Kyotoverbindingen na te komen, dienen alle daarvoor strekkende instrumenten die het evenwicht van de duurzame ontwikkeling in acht nemen, te worden aangewend.

Advies over een ontwerp-KB betreffende de benamingen en de kenmerken van biobrandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines, 9/6/2004, §20

De FRDO wijst er op dat de invoering van biobrandstoffen geen optimale bijdrage aan de reductie van broeikasgassen levert. Bovendien creëert de productie van biobrandstoffen op basis van daarvoor speciaal gekweekte biomassa het gevaar van monoculturen wat niet het geval is bij het gebruik van reststromen.

Advies over NOx- en CO-emissieniveaus van verwarmingsketels, 15/10/2002, §17¹⁶

De raad is van oordeel dat dit een nuttige maatregel is om de NOx- en CO-emissies in België te verminderen, die voor wat NOx betreft, opgelegd zijn door internationale verbintenissen.

Merk op dat inzake de blootstelling aan verzurende, eutrofiërende en fotochemische luchtverontreinigende stoffen (wat indirect bijdraagt tot de opwarming van de aarde en vooral gezondheidsrisico's als direct gevolg heeft) de Raad de internationaal overeengekomen doelstelling onderschrijft in een advies over een te nemen maatregel.

Advies over twee ontwerp-KB's inzake de reductie van het gehalte van vluchtige organische stoffen in decoratieve verven en vernissen en in producten bestemd voor het overspuiten van voertuigen, 18/6/2002, §8 en 16

Dit ontwerp-KB past in het kader van de verbintenissen van het Protocol van Göteborg voor België. België moet de uitstoot van VOS verminderen met 56 % in 2010 tegenover 1990... De raad kan instemmen met dit een voorstel in het licht van de verplichtingen van België voortvloeiend uit het Göteborg-Protocol.

De FRDO heeft zich in drie uitgebreide adviezen gebogen over de doelstellingen van broeikasgasemissiereducties op middellange tot lange termijn¹⁷. Midden 2004 heeft de bevoegde minister aan de FRDO een advies gevraagd over mogelijke doelstellingen van broeikasgasemissiereducties na 2012. Volgende concrete vragen, die in het licht van de onderzoeksvraag uitermate belangrijk zijn, werden gesteld: "Welke reductiedoelstelling is er mogelijk en wenselijk in België tegen 2017 (in vergelijking met 1990)?" en "Welke aanwijzingen zijn er om de emissie te verminderen tegen 2030 en 2050, in het bijzonder rekening houdend met de conclusies van het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (IPCC)?".

¹⁵ Zie ook Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 15/10/2002, §10; Memorandum aan de nieuwe federale regering 20/5/2003, §8 en Kaderadvies over de hinderpalen voor de invoering van de maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die economisch rendabel zijn ("no regret" maatregelen), 20/5/2003, §6 voor vergelijkbare citaten.

¹⁶ Zie voor vergelijkbare citaten, bijvoorbeeld ook §24 van hetzelfde advies of het advies over twee ontwerp-KB's inzake de reductie van het gehalte van vluchtige organische stoffen in decoratieve verven en vernissen en in producten bestemd voor het overspuiten van voertuigen van 18/6/2002, §2.

¹⁷ Advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012 van 26/11/2004, Tweede advies inzake een mondiale strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012 van 8/7/2005 en Derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012: Belgisch luik in het Europese kader van 25/11/2005.

In voorbereiding van het antwoord op deze vragen formuleert de FRDO eerst zogenoemde ultieme doelstellingen van het mondiale energiesysteem. Merk op dat dit niet zozeer kwantitatieve richtwaarden zijn die bereikt moeten worden in de toekomst. Het zijn uitgangspunten van beleid en criteria waaraan maatregelen zouden moeten beantwoorden. De raad waarschuwt hierbij dat het moeilijk is om uiteindelijk al deze doelstellingen te bereiken en dat keuzes moeten worden gemaakt.

Tweede advies inzake een mondiale strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012, 8/7/2005, §40¹⁸

Voor de FRDO moet het mondiale energiesysteem op termijn voldoen aan het samenhangend geheel van de volgende ultieme doelstellingen:

- Een doeltreffend antwoord geven op de uitdaging van klimaatveranderingen, volgens Artikel 2 van de Klimaatconventie
- Voor iedereen een toegang voorzien tot de basisdiensten voor energie, en op deze manier bijdragen tot een verbetering van de levensomstandigheden en het creëren van rijkdommen en banen
- Uitgaan van het gebruik van (bijna) onuitputtelijke hulpbronnen
- Uitgaan van een beheersing van de vraag
- Zich kenmerken door een optimale energie-efficiëntie
- Een minimale impact hebben op de gezondheid van de mens en op de ecosystemen
- Een hoog niveau van betrouwbaarheid hebben
- Een aanvaardbare kostprijs hebben

Uiteindelijk stelt de FRDO in het derde advies over deze materie dat hij moeilijk reductiedoelstellingen op middellange tot lange termijn kan geven. Als antwoord op de gestelde vragen verwijst de Raad eerder naar de dan geldende Europese doelstellingen als referentie voor België. De reductiemarges waarvan hier sprake zijn de volgende: de Europese reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies zouden 15 tot 30 % in 2020 moeten bedragen ten opzichte van de referentiewaarden zoals vermeld in het Kyotoprotocol. Ze kunnen zelfs verder gaan in de geest van de beslissing van de Europese Milieuraad, die spreekt over 60 tot 80 % vermindering in 2050¹⁹.

Derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012: Belgisch luik in het Europese kader, 25/11/2005, §c

Sinds deze vraag door de Minister werd gesteld, heeft de Europese Commissie de centrale elementen bepaald van wat haar strategie zou moeten omvatten voor post 2012, met name in het kader van de toekomstige internationale onderhandelingen, waaronder de COP/MOP van Montreal een eerste belangrijk richtsnoer zou moeten zijn. Zo werden de reductiemarges van de broeikasgasemissies door de Europese Raad van 25 maart 2005 bepaald voor 2020 en 2050, onder bepaalde voorwaarden. Deze niveaus vormen referenties voor de inspanning die België moet leveren. Men zal ze moeten afwegen -naar boven of naar onder-, volgens zijn specificiteiten. Momenteel is het voor de FRDO moeilijk om precieze reductiemarges voor 2017 en 2050 te geven.

Afsluitend kan worden opgemerkt dat in een ander beleidsdomein dat verband houdt met het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, namelijk de concentratie van zware metalen, de Raad een absolute limiet op Europees vlak aanbeveelt voor verpakkingsmateriaal. Hij stelt dat zware metalen op langere termijn niet meer gebruikt moeten worden in herbruikbare kratten.

¹⁸ Zie ook §41 voor de moeilijkheid om deze doelstellingen gezamenlijk te bereiken.

¹⁹ Het eerder aangehaalde uitgangspunt inzake temperatuurstijging wordt er erkend: een beperking van de globale gemiddelde temperatuurstijging tot 2°C.

Advies over zware metalen in verpakkingen, 15/10/2002, §38 en 39

De FRDO vindt dat er bij de herziening van de verpakgingsrichtlijn moet op aangedrongen worden om de grenswaarde voor de totale concentratie zware metalen voor de nieuwe kunststofkratten en -paletten progressief te verlagen. Deze maatregel zou er toe moeten leiden dat op langere termijn de zware metalen ook helemaal uit de gerecycleerde kratten verdwijnen.

De FRDO vindt eveneens dat er een absolute maximumgrens voor deze verpakkingen moet gelden, waarboven geen zware metalen meer zijn toegelaten. Aangezien deze aanpassingen best op Europees niveau gebeuren, vraagt de raad dat België inspanningen levert zodat een Europese regeling wordt overeengekomen.

Er moet ten slotte ook worden benadrukt dat de Raad expliciet de ont koppeling van het gebruik van grondstoffen en economische groei ondersteunt: het duurzaam gebruik van grondstoffen en het vermijden van overbodige goederen wordt aangemoedigd.

Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004, §159

Het is duidelijk dat de ont koppeling van het gebruik van grondstoffen en economische groei een concept is dat zich stilaan verankerd heeft. De FRDO meent dat dematerialisatie gezien moet worden als een kans tot diversificatie en dat het duurzaam gebruik van grondstoffen moet aangemoedigd worden – meer bepaald dat productie moet plaatsvinden binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte, rekening houdend met socio-economische randvoorwaarden -, evenals de ondersteuning van diensten die de overbodige aanschaf van producten vermijden.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §71

De ont koppeling van groei enerzijds, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en afvalproductie anderzijds is essentieel om tot een duurzame ontwikkeling te komen.

De Raad stelt echter geen concrete doelstellingen voor. In een advies wordt wel verwezen naar concepten zoals factor 4 of factor 10.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/04/2002, §5.1 en 5.2

...De raad wijst in deze context ook op het belang van het opstellen van concrete doelstellingen (cf. factor 4 – factor 10)."

In zijn advies over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003 (2000A02n) was de raad van oordeel "dat de probleemstelling (vop 79) moet verwijzen naar de doelstelling op lange termijn, namelijk een verregaande dematerialisatie. We moeten ernaar streven om in de volgende decennia de materialen energiestromen in de economie, in alle producten en productieprocessen, te verminderen. De FRDO verwijst naar concepten zoals factor 4 en factor 10.

b. Biologische diversiteit

De biologische diversiteit omvat het geheel van levende wezens: micro-organismen, zwammen, planten en dieren²⁰. De FRDO heeft zich tussen 2002 en 2005 in één advies uitgesproken over doelstellingen inzake het visbestand en biodiversiteit in het algemeen. De doelstellingen zoals overeengekomen tijdens de top van Johannesburg worden erkend en er wordt naar het bestaan van strengere doelstellingen verwezen.

²⁰ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 15/10/2002, §20 en 23²¹

In Johannesburg werd duurzaam bosbeheer erkend als een politieke prioriteit en werd beslist om inspanningen te leveren zodat er een aanzienlijke reductie van het biodiversiteitsverlies tegen 2010 gerealiseerd kan worden (zie Actieplan §42). De FRDO merkt op dat er tijdens de COP van de Biodiversiteitsconventie in Den Haag sterkere doelstellingen werden afgesproken.

Een belangrijk resultaat van de top in Johannesburg is de internationale verbintenis om de achteruitgang van het globale visbestand te stoppen tegen uiterlijk 2015 (zie Actieplan, §30). De raad merkt op dat de tijdshorizon van 2015 wel ruim genomen is gezien de reeds kritieke situatie van de visbestanden op dit ogenblik. België moet alles in het werk stellen om deze achteruitgang van het visbestand vroeger te stoppen.

3.1.4. Doelstellingen met betrekking tot het economisch kapitaal

a. Fysiek en technologisch kapitaal

Het fysiek en technologisch kapitaal omvat de machines, de werktuigen en de gebouwen, maar ook infrastructuur en onstoffelijk vermogen²². Dat laatste is bijvoorbeeld software en octrooien voor technologie, die een land in handen heeft. Met betrekking tot het fysiek kapitaal stelt de FRDO dat basisinfrastructuren op lange termijn zo moeten ontwikkelen dat zij in staat zijn de doelstellingen van de Millenniumverklaring te bereiken.

Advies over de sectorale nota 'Basisinfrastructuur' van DGOS, 18/2/2003, §11

In zijn actie zou de FRDO ook de resultaten van de internationale fora moeten verwerken, zoals deze van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling van Johannesburg en van het Internationaal Jaar van het Zoete Water (2003). Teneinde één van de doelstellingen van de Millenniumverklaring (2000) te bereiken, namelijk tegen 2015 het bevolkingsaantal dat geen drinkwater heeft, met 50 % verminderen, zou men de aanpak van het conventionele concept van de basisinfrastructuur fundamenteel moeten herzien.

Inzake technologie stelt de Raad in een advies over een Europese richtlijn betreffende de energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten dat de streefwaarden minimumwaarden zouden moeten zijn.

Advies inzake het voorstel voor een Europese richtlijn betreffende de energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (COM (2003) 739 final), 29/10/2004, §20

Rekening houdend met het potentieel van de besparingen die men kan doen, meent de FRDO dat de in het voorstel voor een richtlijn vermelde streefwaarden (1 % per jaar in het algemeen en 1,5 % per jaar voor de publieke sector) relatieve minimumwaarden zijn. De FRDO denkt dat het mogelijk is om nog ambitieuzere streefwaarden te bepalen en tegelijk de drie pijlers van de duurzame ontwikkeling te respecteren en rekening te houden met de verschillende potentiële van de Lidstaten.

²¹ Er moet worden opgemerkt dat de COP-doelstellingen van de Biodiversiteitsconventie in Den Haag van 2002 gepreciseerd werden in 2004. Zie hiervoor <http://www.biodiv.org/2010-target/goals-targets.aspx>.

²² Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

b. Financieel patrimonium

Het financieel patrimonium (of netto financiële vermogen) is het saldo van de financiële activa en passiva (zoals contant geld, deposito's, de aandelen en obligaties)²³. De FRDO beklemtoont voor wat betreft deze kapitaalvoorraad dat op internationaal vlak en op lange termijn stabiele internationale markten noodzakelijk zijn.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §7.5²⁴

Een stabilisering van de internationale financiële markten en van het volume van de internationale geldstromen, evenals van de regulerende normen op de financiële markten van de ontwikkelingslanden, die hen minder kwetsbaar maken voor buitenlandse intresten, zijn de belangrijkste voorwaarden om een nationale lange termijnplanning mogelijk te maken. Er zou een volledig mandaat moeten worden gegeven aan de Verenigde Naties om de mogelijkheden te onderzoeken aangaande de oprichting van een internationale geldtransactietaks om de mondiale financiële markten te stabiliseren, wat de basis is voor duurzame ontwikkeling.

Verder wordt in een aantal adviezen het belang beklemtoond van het schatten van de gevolgen op de overheidsfinanciën van een reeks maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de vergrijzing van de bevolking of de mobiliteit van de bevolking) en de noodzaak voor een overkoepelend kader voor het voorgestelde beleid²⁵. De Raad gaat echter niet zover om hiervoor concrete doelstellingen te formuleren.

Merk ten slotte op dat het bereiken van de 0,7 %-norm voor de publieke financiering van ontwikkelingshulp herhaaldelijk wordt beklemtoond. Omdat het hier gaat om een maatregel - publieke ontwikkelingshulp is immers geen doel op zich, maar een middel om ontwikkelingsdoelstellingen te helpen verwezenlijken - wordt dit hier niet behandeld.

3.1.5. Besluit

In het algemeen kenmerkt de nagestreefde wereld op lange termijn van de FRDO zich door economische, sociale en ecologische performante kapitalen. Hij stelt ook dat het economische kapitaal eco-efficiënt moet zijn, wat betekent dat de economie de hulpbronnen van het ecologische kapitaal op een doelmatige wijze moet gebruiken. Handelsrelaties dienen ook eerlijk te verlopen.

Voor de nagestreefde toestand van het menselijk kapitaal verwijst de Raad in het algemeen naar de Millenniumdoelstellingen van de VN. De FRDO streeft er naar dat de levensstandaard - een element van het menselijk kapitaal - op lange termijn ten minste zou verbeteren. Gezien het beginsel van de Verklaring Rio de Janeiro inzake de uitbanning van armoede wordt erkend (zie

²³ Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau (2005), *Ontwikkeling begrijpen en sturen, Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, Brussel: Federaal Planbureau, p. 26.

²⁴ Het belang van stabiele internationale markten blijkt ook uit de vaststelling die de FRDO maakt van het ernstige karakter van internationale financiële crises (zie Advies ter voorbereiding van de zesde ministeriële conferentie van de WTO te Hong Kong, 8/7/2005, §2).

²⁵ Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §19 en 68; Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, 19/2/2004, §28 en 29. Er wordt ook geen commentaar gegeven op het belang van het instandhouden van "duurzame economische en budgettaire ontwikkeling" waaruit een concrete doelstelling voor deze kapitaalvoorraad kan worden afgeleid (Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de "Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008" van augustus 2005. Zie richtsnoer 2 in bijlage en commentaar hierop in het advies).

ook hierna), kan worden aangenomen dat de FRDO erkent dat op lange termijn de levensstandaard van alle inwoners van de planeet voldoende moet zijn om niet in een situatie van armoede te leven. Met betrekking tot gezondheid wordt een Millenniumdoelstelling over veilig drinkwater en elementaire sanitaire voorzieningen expliciet bevestigd²⁶. Er kan worden aangenomen dat op langere termijn een verdere verbetering hiervan wordt beoogd. Specifiek over het verband tussen de gezondheid, het milieu en de productie- en consumptiepatronen stelt de Raad dat (tegen 2020) de relevante negatieve gevolgen van chemische stoffen op de menselijke gezondheid en het milieu moeten worden beperkt. Er kan worden aangenomen dat dit ook op langere termijn minstens wordt beoogd. Op het gebied van de toestand van de kenniskapitaalvoorraad bevestigt de FRDO indirect de Millenniumdoelstellingen die hierover gaan (het bereiken van universeel lager onderwijs tegen 2015 maar ook het uitroeien van analfabetisme). Hij stelt expliciet dat kennis inzake traditionele geneeskunst moet behouden worden.

Inzake de toestand van het milieukapitaal onderschrijft de Raad in globo de internationale ultieme doelstellingen en kwantitatieve targets²⁷. De internationale targets inzake broeikasgasemissiereducties van Kyoto voor 2008-2012²⁸ en deze inzake Vluchtige Organische Stoffen van Göteborg voor 2010²⁹ worden bevestigd. Op langere termijn kan worden aangenomen dat de FRDO een verdere daling beoogt. Maar de Raad gaat niet verder dan het internationaal overeengekomen kader, zelfs indien hier expliciet naar wordt gevraagd. Inzake broeikasgasemissie-targets op langere termijn verwijst hij naar die van de Europese Raad. Ze zijn een goede referentie voor België³⁰. De ontkoppeling van de economische groei en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen wordt expliciet als essentieel voor duurzame ontwikkeling beschouwd. Concrete steun over de na te streven ontkoppeling ontbreekt in de adviezen. Er wordt wel verwezen naar concepten zoals factor 4 of factor 10. De bestaande internationale doelstellingen over het behoud van biologische diversiteit van de Top van Johannesburg inzake duurzame ontwikkeling worden ook erkend³¹. De Raad verwijst echter wel terloops naar strengere doelstellingen die in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag zijn gesloten.

De Raad is ten slotte vrij algemeen over de nagestreefde toestand van het economisch kapitaal. Inzake het fysiek en technologisch kapitaal stelt de FRDO dat de ontwikkeling van basisinfrastructuren op lange termijn het bereiken van de Millenniumdoelstellingen moet toelaten. Over energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten stelt de Raad dat de streefwaarden van de desbetreffende EG-richtlijn minimumwaarden zouden moeten zijn³². Ten slotte beklemtoont de Raad het belang van stabiele internationale markten, zonder echter in te gaan op concrete langetermijndoelstellingen voor het financieel patrimonium.

²⁶ Tegen 2015 het aandeel van de bevolking halveren dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater en tot basale sanitaire voorzieningen.

²⁷ De globale gemiddelde temperatuurstijging moet worden beperkt tot 2°C in vergelijking met de pre-industriële periode.

²⁸ België moet de uitstoot van VOS verminderen met 56 % in 2010 tegenover 1990.

²⁹ Een uitstootvermindering in 2008/2012 in de EU en België van respectievelijk 8 en 7,5 % ten opzichte van 1990.

³⁰ Broeikasgasemissiereducties zouden 15 tot 30 % in 2020 moeten bedragen ten opzichte van de referentiewaarden en zelfs verder gaan in de geest van 60 tot 80 % vermindering in 2050.

³¹ Het stoppen van de achteruitgang van het globale visbestand tegen uiterlijk 2015.

³² 1 % per jaar in het algemeen en 1,5 % per jaar voor de publieke sector.

3.2. De beginselen die gehuldigd moeten worden

Hier worden de elementen van visie uit de beschouwde adviezen besproken die betrekking hebben op beginselen en de toepassing ervan.

Ze komen hier aan bod omdat ze een beeld geven van de nagestreefde wereld op lange termijn van de FRDO. Aangezien de FRDO zijn adviezen immers staft door te verwijzen naar bepaalde beginselen, kan worden verondersteld dat deze principes eveneens het toekomstbeeld van deze Raad ondersteunen. Dit kan doordat deze beginselen de leidraad zijn voor het nemen van maatregelen op diverse beleidsdomeinen die leiden tot de nagestreefde wereld op lange termijn. De nagestreefde wereld op lange termijn zal dus het resultaat zijn van de toepassing van deze beginselen. Deze beginselen beschrijven echter ook gedeeltelijk de toekomstige nagestreefde wereld op zich, omdat ze door beleidsverantwoordelijken als uitgangspunt voor toekomstige actie zullen worden gebruikt.

In een aantal adviezen beklemtoont deze Raad het belang van bepaalde beginselen in het algemeen. Soms spreekt hij ook over rechten. Deze beginselen worden echter niet alleen in abstracto weergegeven. Er wordt ook naar verwezen in concrete beleidsaanbevelingen en bij de evaluatie van voorgestelde maatregelen. Er kan dan soms een verschil in visie worden vastgesteld tussen diverse leden van de FRDO: hoe deze beginselen precies moeten worden toegepast en zelfs of het desbetreffende beginsel direct relevant is voor een ontwikkelingsproblematiek is dan het voorwerp van debat.

Welke belangrijke beginselen de FRDO naar voren schuift, hoe deze toegepast zouden moeten worden en of alle leden deze toepassing onderschrijven, wordt hierna besproken. Eerst komen de beginselen van duurzame ontwikkeling in het algemeen aan bod. Daarna volgen de vijf fundamentele beginselen van duurzame ontwikkeling die door de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau werden beklemtoond. Een reeks andere beginselen die niet onmiddellijk onder deze noemer kunnen worden gerangschikt, worden in de afsluitende paragraaf behandeld.

3.2.1. Beginselen van duurzame ontwikkeling in het algemeen

Het belang van beginselen van duurzame ontwikkeling in het algemeen, al dan niet verwijzend naar internationale conventies, wordt bevestigd in het Memorandum aan de Federale Regering en het voorontwerp van het federaal Richtplan inzake productbeleid (2003-2005).

Memorandum aan de nieuwe federale regering 20/5/2003, §23

De raad pleit ervoor dat België in het uitwerken en uitvoeren van het beleid in het algemeen, en inzake productie- en consumptiepatronen in het bijzonder, rekening houdt met de principes van duurzame ontwikkeling en aandacht schenkt aan de gevolgen voor de landen van het Noorden én het Zuiden.

Advies over het voorontwerp van het federaal richtplan Productbeleid en milieu (2003-2005), 17/12/2002, §22

De FRDO vindt dat het richtplan zeker op een expliciete wijze zou moeten aangeven dat het de globale doelstellingen en de beginselen van de Verklaring van Rio, Agenda 21, het actieprogramma van de Top van Johannesburg en het Zesde Milieuactieprogramma bijtreedt, mede omdat het Belgisch productbeleid gerelateerd is met internationale engagementen en overeenkomsten en vooral met het productbeleid in de Europese Gemeenschap. Deze doelstellingen en beginselen zijn terug te vinden in het richtplan, maar ze worden niet voldoende in de verf gezet.

In twee adviezen refereert de Raad concreter aan het geheel van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling als leidraad voor het beleid. Deze adviezen handelen over een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. Merk op dat de Raad hierbij expliciet verwijst naar de selectie van vijf fundamentele beginselen van duurzame ontwikkeling uit het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, die gebaseerd is op de beginselen die de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau naar voren heeft geschoven in de *Federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling*.

Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België, 19/2/2004, §55

De FRDO acht het nuttig hier te herinneren aan de vijf grote principes die kunnen dienen als leidraad bij de acties voor duurzame ontwikkeling, zoals gedefinieerd in het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004... De volgende principes kunnen dienen als richtsnoeren voor de samenstelling van deze visie:

- het planetaire bewustzijn, een gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid
- de langetermijnvisie, een billijke verdeling tussen de huidige en de komende generaties
- de integratie van de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling, wat een ontzuiling op beleidsvlak veronderstelt...
- de erkenning van wetenschappelijke onzekerheden
- de informatie en participatie van de burgers (goed overheidsbestuur)

Kaderadvies over de strategische geografische nota's van de DGOS, 17/6/2003, §21

De FRDO geeft hieronder een lijst van principes die door de toekomstige geografische nota's in aanmerking moeten worden genomen, teneinde bij te dragen tot een werkelijk duurzame ontwikkeling van het partnerland. Hij vraagt de naleving van de basisprincipes van duurzame ontwikkeling, zoals gedefinieerd in de verklaring van Rio en opgenomen in het Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling, met name:

- beginsel van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden...
- beginsel van de intra- en intergenerationele billijkheid bij de invulling van het recht op ontwikkeling...
- beginsel van de integratie van de componenten van een duurzame ontwikkeling (economisch, sociaal en ecologisch)
- voorzorgsbeginsel en erkenning van wetenschappelijke onzekerheden...
- participatiebeginsel en goed bestuur...

3.2.2. Het beginsel om de bevolking te informeren en te laten participeren

Het fundamentele belang van het recht op informatie en van participatie van de bevolking aan het beleid blijkt herhaaldelijk uit de FRDO-adviezen. Dat maatschappelijke participatie het beleid kan versterken en een bottom-up-benadering wenselijk is, wordt in het algemeen beklemtoond in het advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg van 16 april 2002 en in een advies over productbeleid en een advies over onderwijs in het kader van ontwikkelingssamenwerking³³. Soms wordt er, zoals hierna blijkt, direct ver-

³³ Zie sectie 2.3 van het advies over de Wereldtop van Johannesburg. Er kan ook verwezen worden naar het advies over het voorontwerp van het federaal richtplan Productbeleid en milieu (2003-2005), 17/12/2002, §39 en het advies over de sectorale nota 'Onderwijs en vorming' van de Directie-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), 17/12/2002, §14.

wezen naar internationale engagementen met betrekking tot participatie: het 10de beginsel van de Verklaring van Rio over participatie³⁴, Agenda 21 en de Conventie van Aarhus (dit laatste in verband met het recht van de bevolking op toegang tot informatie inzake milieu).

Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België, 19/2/2004, §8³⁵

Zowel in de Verklaring van Rio als in de Conventie van Aarhus (geratificeerd door België op 21/1/2003) worden het recht op informatie en het recht op participatie van de bevolking zijn bevestigd en aan elkaar gekoppeld. De kenmerken van deze participatie zijn de volgende: het recht op toegang tot informatie voor de bevolking moet worden gegarandeerd één maal de informatie bekend is, moet de bevolking het recht krijgen haar bezorgdheid te uiten, hetzij direct, hetzij indirect of door middel van intermediaire organen de overheid moet de uitgesproken bezorgdheid in rekening brengen.

Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling, 27/5/2005, §26

Participatie is een belangrijk beginsel van duurzame ontwikkeling. Het houdt in dat de burger en zijn organisaties (de stakeholders) betrokken worden bij en deelnemen aan het beleid duurzame ontwikkeling...

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §43

De inbreng van nationale raden voor duurzame ontwikkeling is uiteraard ook fundamenteel om de civil society zijn rol te laten spelen in de beleidsvorming. Participatie is een belangrijk actieprincipe van duurzame ontwikkeling*: een grotere betrokkenheid van de burger en zijn organisaties, via raadpleging, overleg en andere mechanismen, brengt het beleid dicht bij lokale noden en doelstellingen, draagt bij tot het democratische karakter ervan en verruimt het maatschappelijk draagvlak voor duurzame ontwikkeling...

[*Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling (1992), beginsel 10"]

Deze brede consensus sluit niet uit dat de toepassing van dit beginsel op concrete dossiers op tegengestelde visies stuit. Dit geldt meer bepaald voor het informatiebeginsel en blijkt uit de adviezen over de facturatie van gas en elektriciteit evenals over steenkool en stookolie voor verwarming. In het eerste initiatief wenst de overheid dat de consument verplicht informatie krijgt over zijn gemiddeld verbruik en de evolutie ervan in de tijd, over de aard van de primaire energiebronnen om de door hem verbruikte elektriciteit te genereren en over rationeel energiegebruik. In het tweede initiatief gaat het over informatie over de gevolgen van het energieverbruik en over het verdelen van een folder over rationeel energieverbruik.

Een meerderheid van de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en alle vertegenwoordigers van de energieproducenten zijn er echter steeds tegen gekant: het getuigt volgens hen van onnodige overheidsinmenging.

³⁴ Dat beginsel luidt: Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu die in bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en participatie te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Effectieve toegang tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal, dient te worden verleend.

³⁵ Zie ook §9 en 10 van dit advies.

Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de facturatie van elektriciteit en gas, 19/2/2002, §53 en 57³⁶

Uit inhoudelijk oogpunt, delen andere leden van de FRDO de bezorgdheid over de beschikbaarstelling aan de consument van heldere, nauwkeurige en relevante informatie. Met dit doel wensen deze leden een evenwicht te vinden tussen het nut van de aan de consumenten verstrekte informatie en de moeilijkheden verbonden aan de modaliteiten voor het verkrijgen en het verspreiden van deze informatie. Bovendien moeten deze gegevens duidelijk worden gedefinieerd en coherent zijn met de bestaande en toekomstige praktijken en definities in het licht van de aan de gang zijnde liberalisering van de markten van elektriciteit en gas. (...) Het voorstel is ook geen voorbeeld van administratieve vereenvoudiging maar, in tegendeel, van "regelzucht", waarbij geen enkel vertrouwen wordt gesteld in de vrije ondernemingszin, waarbij de leveranciers zich van hun concurrenten zouden kunnen onderscheiden door aan hun klanten een betere informatie te bieden.

Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de facturatie van steenkool en gasolie voor verwarming, 18/6/2002, §4³⁷

Een ander deel is tegen dit idee gekant omdat het van mening is dat de factuur in de eerste plaats een boekhoudkundig document moet zijn.

3.2.3. Het beginsel in verband met het ontwikkelen van een langetermijnvisie

De FRDO vindt het cruciaal om nu concrete maatregelen te nemen om de ontwikkelingskansen van de toekomstige generaties, in het bijzonder van de allerarmsten, te vrijwaren. Dit dient te gebeuren vanuit een langetermijnvisie op duurzame ontwikkeling.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §9

De bedoeling van duurzame ontwikkeling is dat erover wordt gewaakt dat de aarde leefbaar blijft voor iedereen, ook voor de komende generaties. De allerarmsten verdienen daarom speciaal onze aandacht. Zij worden het meest getroffen door de negatieve aspecten van niet-duurzame keuzes door onze samenleving.

Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling, 27/5/2005, §17

De ontwerp-kadertekst koppelt het langetermijnperspectief aan "een aantal concrete maatregelen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd." De raad vindt dit een goed uitgangspunt: DO houdt noodzakelijkerwijs een langetermijnvisie in, maar die dient vertaald te worden naar de realiteit van vandaag en dus ook kortetermijnacties in te houden. Het gevaar bestaat immers dat in een langetermijnperspectief het beleid beperkt blijft tot het formuleren van intenties en principes. De raad wees er zowel in zijn advies over de federale als over de Europese strategie op dat "langetermijn" niet mag leiden tot het "op de lange baan schuiven" van maatregelen.

Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004, §37

De raad is van mening dat in een dergelijke benadering de kar voor het paard gespannen wordt. Een logischer aanpak bestaat erin eerst het kader te definiëren vanuit een langetermijnvisie op een duurzame ontwikkeling van ons land, met als vertrekpunt de sterkte-zwakte-analyse vermeld in [2] en [3], en de sectorale acties vanuit die visie te benaderen. Pas dan kan de keuze van de acties voldoen aan de criteria die het plan zelf vermeldt in §2303 tot §2309: multisector-, multi-level-, multi-actor-karakter, mondiale dimensie, langetermijnperspectief, een beroep doen op een breed gamma instrumenten. En pas dan kunnen we dit plan een metaplan duurzame ontwikkeling noemen, in de zin dat het verschillende plannen en maatregelen integreert in een overkoepelende beleidsvisie op lange termijn.

Dat wordt specifiek beklemtoond in de beleidsdomeinen mobiliteit en klimaatverandering. De Raad beschouwt een zekere mobiliteit zelfs als een recht van de toekomstige generaties³⁸. Inzake klimaatsverandering spreekt de Raad over de noodzaak van een toekomstperspectief op lange en middellange termijn met concrete reductiedoelstellingen, waardoor de toekomstige generaties ook de mogelijkheid hebben om zich te ontwikkelen.

³⁶ De overige leden steunen het ontwerp-KB zoals vermeld in §14 van dit advies.

³⁷ De overige leden steunen het ontwerp-KB zoals vermeld in §11 van dit advies.

³⁸ Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, 19/2/2004, §2.1.

Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling, 27/5/2005, §14

... De raad onderschrijft dan ook de stelling in de ontwerp-kadertekst dat "een NSDO voor België een langetermijnperspectief moet bieden". In zijn advies over het voorontwerp van tweede federaal plan betreunde de raad het ontbreken van een toekomstperspectief op lange en middellange termijn, omdat dit noodzakelijk is om acties inzake duurzame ontwikkeling te kaderen, vorm te geven en prioriteiten vast te leggen. De raad pleitte er toen reeds voor een geïntegreerde benadering van de huidige toestand en een overkoepelende langetermijnvisie als uitgangspunt te nemen voor een nationale strategie duurzame ontwikkeling.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §53

Door het Kyotoprotocol verbond de Europese Unie er zich toe haar uitstoot van broeikasgassen tegen 2008-2012 met 8 % te verminderen tegenover 1990. De FRDO meent dat het hier maar op een eerste stap kan gaan en dat men snel een strategie moet ontwikkelen om de klimaatveranderingen binnen redelijke limieten te houden, wat een beperking inhoudt van de globale gemiddelde temperatuurstijging tot 2°C... In dit verband schaarde de FRDO zich achter het initiatief van de Commissie voor een eerste discussie over de reductie-doelstellingen na 2012, waarna concrete verbintenissen dienen te volgen op basis van een reële strategie op middellange (2020-2030) en lange (2050 en verder) termijn. De FRDO werkt momenteel aan een advies over deze "post-2012"-problematiek.

Advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012, 26/11/2004, §18

De huidige en de voorbije emissie van broeikasgassen veroorzaakt door menselijke activiteiten zal in elk geval het klimaat en verschillende fysieke systemen verstoren gedurende verschillende eeuwen en zelfs duizenden jaren. Door dit feit geven de vroegere en de huidige generaties aan de toekomstige generaties een heel zware last door. Daarom moeten we er vanaf heden op letten om deze last zo klein mogelijk te maken en om de toekomstige generaties in staat te stellen deze last te dragen. Er zullen zeer omvangrijke maatregelen nodig zijn, die bovendien de andere beleidsmaatregelen van sociaal-economische aard dreigen te hypothekeren.

Zoals eerder werd beschreven bij de visie van de Raad over de nagestreefde toestand van het natuurlijk kapitaal heeft de FRDO, tenminste in de adviezen vanaf 2002 t.e.m. 2005, geen concrete reductiemarges op lange termijn bepaald voor broeikasgasemissies.

3.2.4. Het voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel wordt letterlijk geciteerd in het advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012 van 26 november 2004. De FRDO vindt unaniem dat een beleid ter voorkoming van klimaatveranderingen dit beginsel moet volgen: de heersende wetenschappelijke onzekerheden mogen niet meer als voorwendsel worden gebruikt om de nodige maatregelen uit te stellen op het vlak van klimaatverandering³⁹.

De toepassing van dit beginsel moet beantwoorden aan de voorwaarden en procedures zoals gesteld in een advies van 2000⁴⁰. Het gaat om voorwaarden die te maken hebben met de aard en het niveau van kennis wanneer schade wordt vermoed, de legitimiteit van de beslissing om een beroep te doen op het voorzorgsbeginsel en ten slotte de maatregelen die het voorzorgsbeginsel concreet moeten toepassen.

Hierna worden twee adviezen besproken die te maken hebben met het voorzorgsbeginsel. Er zal worden aangetoond dat de toepassing van dit beginsel meningsverschillen laat zien over de nagestreefde wereld op lange termijn en over de beginselen die deze toekomstige wereld moe-

³⁹ Dit is in de geest van Artikel 3.3 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. Zie §18 van dit advies.

⁴⁰ Zie Memorandum aan de nieuwe federale regering, 20/5/2003, §34. Het advies waarvan sprake is voor de hier beschouwde analyseperiode. Zie het advies over de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel van 17/10/2000.

ten schragen.

In het advies over de doelbewuste introductie van ggo's in het milieu wordt een ongegronde toepassing van dit beginsel van de hand gewezen. De FRDO is vooreerst unaniem voorstander van een breed maatschappelijk debat over ethische aspecten van biotechnologie bij de doelbewuste introductie van ggo's⁴¹. Hij wijst echter ook op het onderscheid met het preventiebeginsel⁴². Het onderscheid is dat bij het voorzorgsbeginsel de wetenschappelijke kennis ontoereikend is of zelfs niet bestaat. Bij preventie bestaat er wel voldoende kennis over de gevolgen van bepaalde evoluties en dringen zich om deze reden maatregelen op om met de negatieve gevolgen om te gaan.

Ten gronde is de Raad er over verdeeld of ethische aspecten als een supplementair beoordelingscriterium moeten gelden om ggo's al dan niet te introduceren, dit in uitvoering van een EG-richtlijn over deze materie. Dit is belangrijk voor het beschrijven van de toekomstige nagestreefde wereld van de FRDO. Sommigen leden vinden immers dat ethische aspecten verbonden zijn met de gezondheids- en milieurisicobeoordeling van ggo's. Er kan worden aangenomen dat in hun nagestreefde toekomstige wereld al deze criteria een eenheid vormen. Die moet er uiteindelijk, naar zij zelf zeggen, toe leiden dat er een maatschappelijke meerwaarde wordt bekomen die verder gaat dan de economische belangen van bepaalde groepen. De vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties zijn tegen dit voorstel en stellen dat de introductie van ggo's voordelen biedt. Zij argumenteren over de grond van de zaak dat een dergelijke ethische toets de harmonisatie van de reglementering in de verschillende EU-lidstaten schaadt en niet in de lijn ligt van de strekking van de EG-richtlijn. Harmonisatie van reglementeringen beschouwen zij dus als nastrevenswaardig en bijgevolg kan het als een kenmerk worden beschouwd van hun nagestreefde wereld op lange termijn. Een voluntaristische houding van België in dergelijke dossiers strookt niet met hun toekomstideaal.

Advies over de doelbewuste introductie in het leefmilieu en het in de handel brengen van ggo's, 15/10/2002, §29, 30 en 33⁴³

Een deel van de leden vindt het positief dat het KB, naast de verplichte gezondheids- en milieurisicobeoordeling, ook een evaluatie voorziet van de ethische aspecten bij elke nieuwe toepassing. Op die manier is er een iets grotere garantie dat ethische en sociaaleconomische elementen kunnen meespelen in het dossier...

Deze leden zijn bovendien van oordeel dat de introductie van ggo's niet verantwoord is indien er geen duidelijke en aangetoonde maatschappelijke meerwaarde aan gekoppeld is. ... Deze meerwaarde moet verder strekken dan strikte economische belangen van de biotechnologiebedrijven is. ...

... Deze leden [*andere leden*] vinden evenwel dat het niet in de geest van de richtlijn ligt ethische en socio-economische aspecten in overweging te nemen tijdens de evaluatie en het beslissingsproces voor elke concrete toelating, aangezien dit ook niet in de richtlijn wordt voorzien.... Deze leden vragen zich ten stelligste af hoe een harmonisatie kan worden verkregen indien de criteria voor een zogenaamde ethische en socio-economische evaluatie zouden verschillen van lidstaat tot lidstaat? Een harmonisatie kan volgens hen enkel worden bekomen indien deze Europese richtlijn in de verschillende lidstaten op een correcte manier wordt omgezet. Lidstaten mogen dus enkel aanvullende regels vaststellen wanneer de richtlijn daarin voorziet, maar deze regels mogen geen afbreuk doen aan het doel en de strekking van de richtlijn.

⁴¹ Advies over de doelbewuste introductie in het leefmilieu en het in de handel brengen van ggo's, 15/10/2002, §28.

⁴² Advies over de doelbewuste introductie in het leefmilieu en het in de handel brengen van ggo's, 15/10/2002, §23.

⁴³ Zie ook §35 van dit advies.

Een vergelijkbare situatie kan worden vastgesteld in verband met een advies over de leefmilieuverontreiniging door voertuigen en ter bevordering van een duurzame productiewijze van voertuigen. Dit keer gaat het echter niet over de toepassing van het voorzorgsbeginsel op zich, maar over het preventiebeginsel. In dit advies vindt de ene groep dat België de desbetreffende EC-richtlijn op een correcte wijze omzet. Ze bestempelen het voorgestelde preventiebeleid als degelijk. De andere groep, een meerderheid van de werkgeversorganisaties, vindt de omzetting te ver gaan. Het verstoort de goede werking van de markt en houdt een concurrentiebeperking in. Ook hier schuilen tegengestelde visies over de ideale nagestreefde wereld: of de interne markt en de concurrentiemogelijkheden al dan niet mogen worden gereguleerd op grond van een bepaald beginsel, in dit geval het zogenoemde preventiebeginsel.

Advies over preventieve en andere maatregelen ter beperking van de leefmilieuverontreiniging door voertuigen en ter bevordering van een duurzame productiewijze van voertuigen, 17/12/2002, §3, 4 en 6

De FRDO onderschrijft het preventiebeginsel en meent dat het een belangrijk element is in een duurzame afvalstrategie, en in een geïntegreerd productbeleid...

Een deel van de leden vindt de voorgestelde maatregelen een correcte omzetting van de richtlijn en vinden de wijze waarop de preventie wordt uitgewerkt een degelijke manier om een geïntegreerd productbeleid te helpen realiseren in de autosector...

Een ander deel van de leden vindt dat de richtlijn in België op een verkeerde en te verregaande manier is omgezet. De richtlijn is inderdaad een minimumrichtlijn, maar de goede werking van de interne markt moet worden gewaarborgd en concurrentiebeperkingen moeten worden vermeden. De wijze waarop het ontwerp-KB de preventie uitwerkt, beantwoordt volgens deze leden helemaal niet aan deze beginselen...

3.2.5. Het integratiebeginsel

Volgens het integratiebeginsel wordt iedere sociale, ecologische of economische component als een deel van een ontwikkelingsproces behandeld. De integratie van de ontwikkelingscomponenten of pijlers veronderstelt dus een geïntegreerd beheer van de verschillende kapitaalvoorraden. De voorbereiding en uitvoering van beleidsbeslissingen moet dus rekening houden (ex ante of ex post) met de mogelijke impact van één van deze drie componenten op de andere twee. De FDRO steunt dat idee in diverse adviezen. Er wordt hiervoor verwezen naar andere gezaghebbende bronnen inzake duurzame ontwikkeling. Uit volgende citaten blijkt ook dat een dergelijke integratie niet altijd mogelijk is en dat een evenwicht moet worden gevonden in de verbetering van de menselijke, economische en ecologische component van duurzame ontwikkeling.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §11

Economische, sociale en ecologische ontwikkeling worden nog te veel als afzonderlijke processen beschouwd. Dit gaat in tegen de geïntegreerde aanpak die met de goedkeuring van de wet van 5 mei 1997, betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, werd onderschreven. Zoals beslist op de Europese Top van Cardiff in 1998, is een integratie van de leefmilieu-aspecten in de andere beleidsdomeinen noodzakelijk.

Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 18 juni 2002, §7 en 10

De raad is van mening dat er bij het aangaan van partnerschappen zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar win-win situaties. Toch moet worden erkend dat een dergelijke triple-win situatie niet altijd (onmiddellijk) mogelijk is. Zoals vermeld in het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling (paragraaf 67) zijn op korte termijn conflicten mogelijk tussen de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Een maatregel of project voordelig voor één pijler, kan nadelig lijken voor één of twee andere pijlers. Het plan en ook de leden van de raad wijzen er echter op dat de effecten van projecten en partnerschappen inzake duurzame ontwikkeling moeten worden bekeken op lange termijn en op grote schaal. Wanneer dit gebeurt zal blijken dat verschillende projecten en partnerschappen erin slagen om tegelijk en evenwichtig de situatie binnen de drie pijlers te verbeteren.

Liever dan over een win-win-win situatie spreekt de raad over de integratie van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Zoals ook in het Federaal plan voor duurzame ontwikkeling vermeld (paragraaf 25) staat, vindt de FRDO dat 'duurzame ontwikkeling systematisch de sociale, economische en ecologische bekommernissen aan elkaar moet koppelen om ze in samenhangende strategieën op te nemen'. De raad wil tevens beklemtonen dat de ecologische en sociale pijlers zouden moeten worden versterkt, zonder echter een duurzame economische ontwikkeling te belemmeren.

De noodzaak van een geïntegreerde aanpak van ontwikkelingsproblemen in verschillende beleidsdomeinen is een basso continuo in tal van FRDO-adviezen⁴⁴. Dit wordt aangehaald in adviezen die betrekking hebben op energie, natuurlijke hulpbronnen en klimaat, ontwikkelings-samenwerking en multilaterale akkoorden en ten slotte adviezen over het Belgische, Europese en mondiale beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België, 18/6/2002, §36

Welke prioritering op basis van sociale, milieu- en economische elementen kan hierbij worden gebruikt? (i.v.m. flexibele mechanismen) De FRDO meent dat de drie dimensies van duurzame ontwikkeling op evenwichtige en gerechtvaardigde wijze moeten worden beschouwd...

Advies over de sectorale nota 'Onderwijs en vorming' van de DGIS, 17/12/2002, §14

De FRDO vestigt evenwel de aandacht van DGIS op zijn algemeen advies over alle geografische nota's waarin de raad waarschuwt voor de PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers): de PRSP worden immers steeds meer in vraag gesteld. In de nota valt niets te lezen over die kanttekeningen die evenwel het Belgische standpunt voor Johannesburg weergeven. Dat standpunt vertrekt van de vaststelling dat de strategieën een te sterke nadruk leggen op de dimensie ontwikkeling en te weinig op een duurzame ontwikkeling die de integratie van de drie pijlers (economie, sociale zaken en milieu) veronderstelt.

Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004, §141 en 157

Het verband tussen gezondheid en milieu in de context van een duurzame ontwikkeling moet in het plan evenwichtiger worden uitgewerkt: de acties moeten zich afspelen op het raakvlak tussen het economische, het sociale en het milieu en moeten in de eerste plaats preventief zijn....

De FRDO is van oordeel dat de drie pijlers van duurzame ontwikkeling in dit hoofdstuk van het plan evenwichtiger aan bod moeten komen met bijzondere aandacht voor de integratie van de economische, sociale en milieu-dimensie.

⁴⁴ Zie o.m. volgende adviezen: Advies over indicatoren voor duurzame ontwikkeling, 16/4/2002, §19; Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §22 en 3; Advies aangaande een ontwerp-KB betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van het indicatief programma van de productiemiddelen van elektriciteit, van het ontwikkelingsplan van het transmissienet voor elektriciteit en van het indicatief plan van bevoorrading in aardgas, 17/12/2002, §12; Advies over de thematische nota 'Sociale Economie' van DGOS, 18/2/2003, §13 en 16; Advies over de sectorale nota 'Basisinfrastructuur' van DGOS, 18/2/2003, §15; Memorandum aan de nieuwe federale regering, 20/5/2003, §15; Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004, §3 en 94; Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §62 en 75; Advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012, 26/11/2004, §18 en Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de "Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008", 31/8/2005, §22.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §68 en 69

Vergrijzing plaats ons voor een belangrijk financieringsprobleem: de EU-lidstaten moeten een beleid voeren om hun pensioenstelsel en gezondheidszorg betaalbaar houden.... In een duurzame-ontwikkelingsvisie dient ook het transversale karakter van de vergrijzingsproblematiek meer aan bod te komen. Er zijn duidelijk banden met thema's als milieu- en klimaatgerelateerde gezondheid en duurzaam consumeren.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §8

De raad waardeert de inspanningen die de regeringen hebben ondernomen om van duurzame ontwikkeling een beleidsprioriteit te maken. Toch stelt de raad vast dat er nog meer aandacht moet gaan naar een evenwichtige en geïntegreerde benadering van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: de ecologische, de sociale en de economische.

Er moet ook worden opgemerkt dat de Raad niet alleen spreekt over de integratie van de drie eerder genoemde pijlers van duurzame ontwikkeling. In sommige adviezen wordt er specifiek ingegaan op integratieproblemen van de institutionele pijler van duurzame ontwikkeling. Deze pijler verwijst naar het institutioneel kapitaal. Dit is het geheel van organisatorische, wettelijke en maatschappelijke structuren in een land, die de mogelijkheden tot engagement van burgers, conflictoplossing, enzovoort bepalen. Soms wordt deze pijler samen beschouwd met de andere drie pijlers, hoewel in het TransGovern-model dit niet het geval is: de institutionele pijler bepaalt mee het antwoord van de overheid om problemen in verband met de sociale, economische en milieupijler aan te pakken. Zo wijst de FRDO in het kader van een beleid van duurzame ontwikkeling op het belang van coördinatie tussen de federale beleidsdomeinen, tussen de verschillende overheden in België, tussen diverse Europese beleidsprocessen en ten slotte tussen de Europese overheid en de Belgische overheid.

Advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling, 3/2/2005, §8⁴⁵

Het is echter cruciaal dat het concept voor de hele regering en de hele administratie een referentie vormt: duurzame ontwikkeling heeft immers betrekking op verschillende beleidsdomeinen, en op de interacties tussen economische, sociale en milieudoelstellingen. In dit verband dient vastgesteld dat de analyse in het tweede federaal rapport onveranderd geldt: "De verspreiding van het concept van duurzame ontwikkeling en de vijf basisbeginselen blijft te beperkt in de jaarlijkse beleidsnota's en in regelgevende teksten" De FRDO herhaalt dan ook de vraag die hij in zijn jongste memorandum aan de regering stelde: "dat alle federale ministers duurzame ontwikkeling als hun effectieve verantwoordelijkheid beschouwen en dat voor alle beleidsdomeinen duurzame ontwikkeling als beleidskader zou functioneren.

Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance, 18/12/2003, §1

Steeds meer problemen vergen een internationale aanpak. In het kader van duurzame ontwikkeling worden op internationaal (Rio, Johannesburg...) en Europees niveau beslissingen genomen, die bepalend zijn voor ons nationaal beleid. De mondialisering vereist niet alleen sterke internationale structuren voor beslissingen en overleg, maar ook een betere samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus. De raad meent dan ook dat er in ons land meer coördinatie tussen en een grotere coherentie nodig is van het beleid van de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Op die manier zal België de onderhandelingen en het overleg op internationaal en Europees niveau beter kunnen voorbereiden en de op deze niveaus gesloten overeenkomsten zo doeltreffend mogelijk kunnen toepassen.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §16

De FRDO stelt vast dat de Göteborg- en Lissabon-processen onafhankelijk van elkaar functioneren. Er is nauwelijks coördinatie tussen beide benaderingen op het niveau van de Commissie of de Raad. Als de Lissabon- en Göteborg-processen al aan bod komen tijdens de Lentetoppen, is het op een geïsoleerde manier. Beide processen bevinden zich momenteel in een fase van evaluatie en herziening, en de Europese Raad zal tijdens de Lentetop van 2005 de voorstellen van de Commissie op dit vlak bespreken. Het zou om een aantal redenen meer dan wenselijk zijn bij die gelegenheid beide benaderingen beter op elkaar af te stemmen.

⁴⁵ Zie ook Memorandum aan de nieuwe federale regering, 20/5/2003, §29.

Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008”, augustus 2005, §8

In zijn advies over de EUSDS stelde de FRDO hierbij een aantal bestaande en potentiële spanningsvelden vast tussen de “Lissabon-” en “Göteborg-”benadering van bepaalde thema’s: in de transportsector bijvoorbeeld tussen de doelstelling van een duurzame mobiliteit (Göteborg) en bepaalde geplande investeringen in het Europese wegent netwerk (Lissabon); in de landbouw tussen de competitiviteit vergroten en onze markten onbeperkt openstellen voor producten uit het Zuiden; in de industrie tussen de groei van energie-intensieve sectoren en de beperking van broeikasgasemissies.

Dit kan bijdragen tot een grotere coherentie tussen het duurzame-ontwikkelingsbeleid van de EU en van de lidstaten alsmede hun regionale of lokale niveaus, met andere woorden tot een verticale integratie van het beleid. Zoals de FRDO opmerkt, is verticale integratie geen eenrichtingsverkeer van het Europese naar het nationale, regionale en lokale niveau.

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §39

De omgekeerde beweging, het ‘uploaden’ van beslissingen vanuit de lokale, regionale en nationale niveaus, is even essentieel voor het beleid. Het gaat dus om een tweewegproces, en de raad wenst in het kader van de verticale integratie het belang te onderstrepen van de bottom-up- naast de top-down-acties.

In twee gevallen kan het integratiebeginsel niet rekenen op de onvoorwaardelijke steun van alle leden. In het kader van de voorbereiding van de WTO-top te Hong Kong van 2005 pleiten sommige leden voor een meer geïntegreerde aanpak samen met andere instellingen. Vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en energieproducenten stellen dat dit niet aan de orde is.

Advies ter voorbereiding van de zesde ministeriële conferentie van de WTO te Hong Kong, 8/7/2005, §9 en 10

Sommige leden wensen er op te wijzen dat de raad reeds in vorige adviezen uitspraken deed over de wereldhandelsproblematiek en de rol van de WTO. Daarin stelt de raad dat gestreefd moet worden “naar een evenwichtig wereldhandelsstelsel, waarin de WTO een rol heeft naast andere instellingen (zoals Unctad, FAO, UNDP, IAO...), verdragen (Kyoto, bioveiligheid...) en regionale samenwerkingsverbanden (EU, Asean, Mercosur, SADC...). De raad benadrukt tevens de noodzaak om de sociale pijler en milieupijler van duurzame ontwikkeling te versterken.

Andere leden menen dat deze problematiek niet in dit advies behandeld dient te worden, gezien de adviesvraag van de minister hier niet naar verwijst. Bovendien komt deze problematiek ook niet ter sprake tijdens de onderhandelingen te Hong Kong.

In het advies over het voorontwerp van het federaal richtplan Productbeleid en milieu pleiten enkel de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en energieproducenten expliciet voor een bescheidener overheidsop treden.

Advies over het voorontwerp van het federaal richtplan Productbeleid en milieu (2003-2005), 17/12/2002, §24⁴⁶

Een ander deel van de leden gaat met voorgaande opmerkingen niet akkoord omdat zij vinden dat vermelde elementen het richtplan overstijgen. Zij zijn van mening dat:

- de overheid de richting moet aangeven, eerder dan alles in de puntjes te reguleren;
- de consument moet geïnformeerd worden over de risico’s van producten.

⁴⁶ Zie ook §23 van dit advies.

Merk ten slotte op dat de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en de energieproducenten in het advies over een ontwerp van een Europese kaderrichtlijn Ecodesign voor Energie verbruikende producten een geharmoniseerde Europese aanpak verdedigen. Zo wordt de vrije mededinging op de Europese markt en het vrije verkeer van goederen niet belemmerd. De andere leden benadrukken dit niet.

Advies over een ontwerp van een Europese kaderrichtlijn Eco-design voor Energie verbruikende producten (EvP) en tot wijziging van richtlijn 92/42/EG van de Raad, 12/5/2004, §27⁴⁷

Sommige leden wensen te verwijzen naar artikel 95 van het EG-Verdrag als wettelijke basis voor de kaderrichtlijn. Voor deze leden is een goede werking van de interne markt essentieel. Wanneer dwingende maatregelen nodig worden geacht, biedt geharmoniseerde wetgeving de beste garanties voor mededinging op voet van gelijkheid en voor het vrij verkeer van goederen, ingevoerde goederen inbegrepen. Deze leden delen dan ook de onderliggende gedachtegang bij het nieuwe ontwerp kaderrichtlijn betreffende de eco-designvereisten dat gericht is op de creatie van een alomvattend kader met specifieke milieubeleidsdoelstellingen zonder andere aspecten zoals de productveiligheid of de economische realiteit op te offeren. Deze leden wijzen er op dat uitgaan van artikel 175 zou kunnen leiden tot een fragmentatie van de markt.

3.2.6. Het beginsel inzake een globale benadering

In de beschouwde FRDO-adviezen valt het op dat het niet altijd duidelijk is wat er bedoeld wordt met het beginsel dat een globale benadering van duurzame ontwikkelingsproblemen vooropstelt. Oorspronkelijk verwijst dit beginsel naar de gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid van alle landen met betrekking tot problemen van duurzame ontwikkeling. In één advies wordt er naar verwezen.

Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 15/10/2002, §7

Elk land heeft een primaire verantwoordelijkheid voor zijn eigen duurzame ontwikkeling, en de rol van het nationaal beleid en de nationale ontwikkelingsstrategieën kan niet overbenadrukt worden (zie §145 en 146 van het Actieplan). Zoals de raad reeds in haar eerste advies ter voorbereiding van de top stelde, bepaalt de mate waarin de regering haar eigen huiswerk maakt het gezag waarmee ze op het internationale forum grotere inspanningen van de Europese Unie en de Verenigde Naties kan bepleiten inzake het internationale beleid duurzame ontwikkeling.

In andere adviezen verwijst de FRDO naar het belang (ook voor België) om rekening te houden met globale internationale ontwikkelingsproblemen én met de impact ervan op het nationale beleid en omgekeerd.

Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, 19/2/2004, §f

... Het recht op basismobiliteit voor alle bewoners van de planeet...

Advies over de evaluatie van lokale projecten inzake duurzame ontwikkeling, 12/5/2004, §1

Tijdens de Top van de Aarde van Rio in 1992 zijn de Verenigde Naties het erover eens geworden dat het lokale niveau een scharnierrol moet spelen bij de implementatie van een duurzame ontwikkeling. Om de internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling daadwerkelijk toe te passen en de doelstellingen ervan te bereiken, is het onontbeerlijk dat alle beleidsniveaus samenwerken: « Think globally, act locally ». Duurzame ontwikkeling op lokaal niveau wordt op verschillende manieren ingevuld; De lokale initiatieven worden gekenmerkt door een verscheidenheid aan producten (goederen, diensten, infrastructuren, enz.), contexten (handel, sociaal, gezondheid, cultuur, enz.) of actoren (ondernemingen, syndicaten, lokale overheden, NGO's, enz.).

⁴⁷ Zie ook §29 van dit advies.

Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004, §118⁴⁸

De raad betreurt dat het plan in dit hoofdstuk de mogelijke impact van migratie niet bekijkt....

Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §77

Wat de externe dimensie betreft, zou meer aandacht kunnen gaan naar de impact van infectieziektes in de derde wereld: ziektes als AIDS en TB vormen een hinderpaal voor een duurzame ontwikkeling in de landen van het Zuiden.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §35

De Conferentie van Monterrey heeft niet geleid tot voldoende concrete vooruitgang in de tenuitvoerlegging van de ontwikkelingsobjectieven van de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties (september 2000). De raad dringt erop aan dat de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling van Johannesburg een bepalende stap wordt in de realisatie van deze doelstellingen.

Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002, §10

De raad is van oordeel dat de Belgische overheid een dubbele verantwoordelijkheid heeft: zij zou in België zelf een duurzaam beleid moeten voeren en promoten, en daarnaast zou zij op internationale fora van het bevorderen van duurzame ontwikkeling een rode draad in haar optreden moeten maken.

3.2.7. Diverse beginselen

Een aantal FRDO-adviezen verwijzen naar beginselen of rechten die niet allemaal direct voorkomen in het internationale discours over duurzame ontwikkeling, die buiten de context van duurzame ontwikkeling ook een centrale positie innemen of die de Raad expliciet beklemtoont. Ze worden hier apart vermeld en er wordt aangegeven hoe deze in relatie staan tot de eerder vermelde doelstellingen en/of beginselen.

Eén advies van de FRDO verwijst expliciet naar het vijfde beginsel van de verklaring van Rio de Janeiro⁴⁹. Dit beginsel kan in verband worden gebracht met de toestand van het menselijk kapitaal. Het beginsel stelt het uitroeien van armoede als een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, teneinde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking. Merk echter op dat de FRDO in dit advies het concreet heeft over de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Er kan worden aangenomen dat de Raad een wereld op lange termijn nastreeft waar armoede bestreden wordt. Dat armoede uitgebannen moet worden zegt hij echter niet met zoveel woorden. Een recht dat hiermee verband houdt is het recht om zich te voeden en voedselsoevereiniteit. De Raad stelt dat dit recht moet worden geconcretiseerd in internationale akkoorden⁵⁰. Dit recht heeft zowel

⁴⁸ Zie ook §114 van dit advies.

⁴⁹ "Armoedebestrijding: meer aandacht voor het duurzame-ontwikkelingskader: De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is een essentieel onderdeel van een duurzame-ontwikkelingsbeleid (cf. beginsel 5 van de verklaring van Rio). De Commissie heeft het dan ook met recht en reden tot een thema gemaakt van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling" (Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004, §62).

⁵⁰ Advies over de sectorale strategische nota van DGIS betreffende landbouw en voedselzekerheid van 15/10/2002, §21.

te maken met het menselijk als het milieukapitaal: iedereen zou de mogelijkheid moeten hebben in zijn voedselbehoeften te voorzien met respect voor de toestand van het milieu⁵¹.

Inzake goed bestuur pleit de raad voor de toepassing van het “mutualiteitsprincipe”: elk beleidsniveau zou er naar moeten streven dat de efficiëntie van alle andere beleidsniveaus wordt versterkt⁵². Dit principe kan in verband worden gebracht met het beginsel over integratie, in het bijzonder met betrekking tot het institutioneel kapitaal. Het beginsel over ‘partnerschappen’ heeft hier ook betrekking op. Dit beginsel stelt dat de actoren van een beleidsproces complementariteit moeten nastreven. Dit heeft echter ook te maken met open communicatie en de beschikbaarheid van transparante informatie, wat dan weer slaat op het participatiebeginsel. De gelijkwaardigheid en de globale verantwoordelijkheid van de partners aan het beleidsproces - wat ook onder de noemer van dit “partnerschapsbeginsel” staat - heeft dan weer deels betrekking op het beginsel dat een globale benadering vooropstelt⁵³.

In het advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België (18 juni 2002) spreekt de Raad over de toepassing van het complementariteitsbeginsel, wat de verdeling is tussen de binnenlandse maatregelen en het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen voor de vermindering van broeikasgasemissies. Eigenlijk gaat het hier over verschillende strategieën om in meerdere of mindere mate gebruik te maken van flexibele mechanismen. De Raad beschouwt dit hier blijkbaar als een beginsel⁵⁴.

Ten slotte erkent de FRDO het recht op basismobiliteit van toekomstige generaties in een advies over mobiliteit en duurzame ontwikkeling. Dit kan worden beschouwd als een aspect van het beginsel van een langetermijnbenadering omdat een bepaalde behoefte in dit perspectief wordt geplaatst⁵⁵.

⁵¹ “Het belangrijke punt van voedselsoevereiniteit komt niet in de nota voor. Het betreft hier het recht van een natie om haar eigen voedsel te produceren en haar productie en distributie te beschermen. De FRDO meent dat de strategische nota de voedselsoevereiniteit in zijn belangrijkste doelstellingen zou moeten opnemen en concrete en gepaste acties zou moeten voorzien om dit te realiseren... Een ander belangrijk thema dat met het voorgaande samenhangt en dat in de nota afwezig is, is het recht om zich te voeden, wat het recht op voedsel en het recht op toegang tot de benodigde bronnen om voedsel te produceren en te commercialiseren omvat. Er moet een link gelegd worden tussen voedsel en landbouw. De eindverklaring van de Wereldvoedseltop (Rome, 10-13/6/2002) verwijst naar dit recht. De raad is van mening dat DGIS ervoor zou moeten pleiten dat de internationale akkoorden dit recht ook concretiseren” (Advies over de sectorale strategische nota van DGIS betreffende landbouw en voedselzekerheid, 15/10/2002, §20-21).

⁵² Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance van 18/12/2003, §8.

⁵³ “Partnerschapsbeginsel [i] De verschillende partners binnen een partnerschap moeten complementariteit nastreven. Partnerschappen impliceren een multidisciplinaire aanpak van een bepaald vraagstuk; [ii] Dialoog: communicatie is noodzakelijk tussen de verschillende stakeholders om vooroordelen te beperken, om de intenties en de engagementen van de verschillende partners duidelijk te kennen; [iii] Communicatie over de samenwerkingsverbanden met het grote publiek is eveneens belangrijk: er moet op een verstaanbare manier over duurzame ontwikkeling worden gesproken, omdat het iedereen aanbelangt; [iv] Transparantie: alle partners binnen een partnerschap moeten een open beleid voeren: zowel bedrijven, NGO's, vakbonden als overheid, de partners moeten ook verantwoording afleggen/rekenschap geven over hun acties ('accountability'); [v] De verschillende partners moeten als gelijkwaardig worden erkend en er moet over worden gewaakt dat de relatie gelijkwaardig blijft; [vi] Alle partners moeten hun verantwoordelijkheid opnemen voor het welslagen van het project” (Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 18/6/2002, §14).

⁵⁴ Advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België, 18/6/2002, §7.

⁵⁵ “Het recht op basismobiliteit voor de toekomstige generaties” in het Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, 19/2/2004, §2.1.

In een advies over productnormen en over biociden verwijst de raad naar het substitutiebeginsel, wat inhoudt dat slechts beperkingen gelden op producten indien er milieuvriendelijke alternatieven bestaan⁵⁶. Er kan worden geargumenteed dat dit beginsel aan bod zal komen in het debat over het toepassen van het preventiebeginsel, waarover de verschillende actoren in het beleidsproces niet noodzakelijk dezelfde mening hebben.

3.2.8. Besluit

De Raad erkent in het algemeen het fundamenteel belang van de internationale beginselen van duurzame ontwikkeling zoals bepaald in de Verklaring van Rio de Janeiro voor het beleid. Er kan dus worden verondersteld dat de Raad de toepassing van deze beginselen in het bereiken van de nagestreefde wereld op lange termijn centraal stelt én dat deze beginselen ook de beleidsvoering van de toekomstige nagestreefde wereld zullen kenmerken. Concreet refereert de raad expliciet aan vijf beginselen van duurzame ontwikkeling zoals die werden beschreven door de Federale rapporten en Federale plannen. Het is dan ook niet toevallig dat elk van deze beginselen afzonderlijk regelmatig aan bod komen in de beschouwde adviezen. De Raad stelt hierover het volgende.

a. De informatie en participatie van de burgers

Binnen de FRDO is er principieel een consensus over het belang van informatie en participatie van burgers. Er is echter een verschil van visie tussen enerzijds een meerderheid van de vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en energieproducenten en de andere FRDO-leden. Op basis van de adviezen van 2002 tot en met 2005 vinden eerstgenoemden het niet nodig de bevolking te informeren over de herkomst en het (rationeel) verbruik van natuurlijke hulpbronnen op de factuur over nutsvoorzieningen omdat dat een louter boekhoudkundig document is.

b. De langetermijnvisie

De Raad ondersteunt op basis van de geselecteerde adviezen uit de periode 2002-2005 unaniem het ontwikkelen van een langetermijnvisie. Deze eensgezindheid leidt er echter niet toe dat

⁵⁶ "Andere leden vinden het lovenswaardig dat het substitutiebeginsel impliciet is opgenomen door in de memorie van toelichting te stellen dat de wet kan worden toegepast voor die gevallen waar milieuvriendelijkere alternatieven bestaan. Zij verwijzen voor hun visie op het substitutiebeginsel naar het advies over het witboek van de Europese Commissie strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen (2001A10n) van 22/5/2001. Overigens merken zij op dat de vrije keuze van de consument wordt belemmerd door een gebrek aan informatie (Advies over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet productnormen, 16/4/2002, §53). De raad staat positief tegenover de aanpassing. Deze aanpassing zal het mogelijk maken om de toelatingsprocedure in de overgangperiode te versnellen, terwijl de veiligheid voor de gebruiker en de bescherming van het leefmilieu gegarandeerd blijven. Hierbij dringt de FRDO aan dat de nieuwe regeling, die er is gekomen om in de overgangperiode de procedures te stroomlijnen, voldoende aandacht besteedt aan het toepassen van het substitutiebeginsel. De FRDO meent ook dat sommige strikte overgangsmaatregelen aanleiding kunnen geven tot delokalisatie. Daarom zouden begeleidende maatregelen moeten worden genomen in geval de productie van biociden zich buiten België zou verplaatsen ten gevolge van voorgestelde overgangsmaatregelen" (Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden, 12/11/2004, §19).

daarover concrete doelstellingen worden geformuleerd, in het bijzonder inzake de broeikasgasemissiereductie op lange termijn.

c. Het voorzorgsbeginsel

De Raad besteedt in de periode 2002-2005 bijzondere aandacht aan het voorzorgsbeginsel. Eén advies behandelt het uitvoerig, wat een graadmeter kan zijn van het belang dat deze Raad er aan hecht. Het wordt bovendien ook letterlijk geciteerd in de context van het voorkomen van klimaatveranderingen op lange termijn. De concrete toepassing van dit beginsel laat tegengestelde visies tussen FRDO-leden zien. Het voorwerp van debat is welke principes (bescherming van de mens, het milieu of andere ethische beginselen) aan bod moeten komen om te beoordelen of het voorzorgsbeginsel effectief moet worden toegepast. Met uitzondering van de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en energieproducenten beschouwen de FRDO-leden, in verband met de introductie van ggo's, dat ethische beginselen in rekening moeten worden genomen samen met deze over de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. Ook over de toepassing van het preventiebeginsel is er een verschil van mening: de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en energieproducenten vinden dat de toepassing ervan de goede werking van de interne markt en de concurrentie verstoort.

d. Het integratiebeginsel

De Raad ondersteunt unaniem het integratiebeginsel: in de nagestreefde wereld op lange termijn moeten de sociale, ecologische en economische component op een geïntegreerde wijze worden beheerd. Opmerkelijk is dat de Raad dit ook benadrukt voor het institutioneel kapitaal. Coördinatie en harmonisatie van het beleid tussen en binnen verschillende bevoegdheidsniveaus en internationale organisaties (die al dan niet direct verband houden met duurzame ontwikkeling) is een rode draad in de hier beschouwde adviezen. Merk echter op dat de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en energieproducten dit niet bepleiten in het kader van de voorbereiding van de WTO-top te Hong Kong van 2005. Zij opteren eveneens voor een bescheidener overheidsoptreden in het kader van het Federaal Richtplan Productbeleid (2002). In het kader van een Europese kaderrichtlijn Ecodesign verdedigen ze een geharmoniseerde aanpak, waardoor het vrije verkeer van goederen en diensten en een vrije mededinging gegarandeerd blijven.

e. Een globale benadering

Op basis van de beschouwde adviezen is het niet altijd duidelijk wat het beginsel van een globale benadering concreet betekent voor de FRDO. Er wordt in één advies verwezen naar het oorspronkelijke beginsel (een globale maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid van alle landen met betrekking tot problemen van duurzame ontwikkeling). De idee van een globale verantwoordelijkheid vertaalt de FRDO in de algemene consensuele visie dat het nationale beleid rekening moet houden met globale ontwikkelingsproblemen. Over welke beleidspunten het nationale beleid echter een gedifferentieerde verantwoordelijkheid heeft in vergelijking met

andere landen blijkt slechts in het algemeen uit de beschouwde adviezen. Zoals reeds aangehaald, worden de internationale doelstellingen door Europa en België erkend, zonder echter op lange termijn deze doelstellingen verder te differentiëren ten opzichte van de rest van de wereld door zelf opties voor de eigen regio aan te geven.

3.3. Adviezen met beperkte informatie over de nagestreefde wereld op lange termijn

Hier worden de twaalf adviezen besproken met onvoldoende directe en concrete elementen over de visie van de FRDO op de nagestreefde wereld op lange termijn. Al deze adviezen werden gevraagd door een regeringslid en werden bij consensus goedgekeurd door de FRDO, met uitzondering van twee adviezen⁵⁷. Deze adviezen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld en geven op indirecte wijze informatie over de nagestreefde wereld op lange termijn.

3.3.1. Adviezen in verband met de omzetting van EG-richtlijnen naar Belgisch recht

In zeven adviezen⁵⁸ beschouwt de FRDO het desbetreffende ontwerp-KB dat voorligt als een correcte, hoewel soms laattijdige, omzetting van één of meerdere EG-richtlijnen. Het gaat telkens over bepalingen inzake productnormen, het gebruik van bepaalde stoffen of inzake de kenmerken van bepaalde goederen. De nagestreefde wereld op lange termijn van deze richtlijnen of de nagestreefde toestand van het menselijk, economisch of milieukapitaal die deze richtlijnen beoogt, wordt in deze adviezen niet beschreven. Indien de FRDO niet akkoord zou zijn met de nagestreefde wereld op lange termijn van de richtlijnen die aan de basis liggen van de ter advies voorliggende ontwerp-KB's, dan zou kunnen worden verondersteld dat de FRDO dit expliciet zou stellen in zijn adviezen. Dit wordt nergens gedaan, waardoor een stilzwijgende goedkeuring van de nagestreefde wereld op lange termijn van deze richtlijnen kan worden vastgesteld.

Het advies over gevaarlijke stoffen en preparaten (organische tinverbindingen) van 15 oktober 2002 vormt hierop een uitzondering. De ultieme doelstelling van deze richtlijn heeft betrekking op de Internationale Conventie inzake controle van schadelijke aangroeiwerende systemen, overeengekomen in de IMO. Deze conventie voorziet een verbod vanaf 1 januari 2003 op orga-

⁵⁷ In het Advies over een voorontwerp-KB betreffende het geluidsafgiftevermogen van materieel voor gebruik buitenshuis van 19/2/2002 was er een verschil van mening over de inwerkingtreding van het KB. In het Advies over de beleidsnota "Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling" van 12/5/2004 was de Raad verdeeld over verschillende punten.

⁵⁸ Advies over een voorontwerp-KB betreffende het geluidsafgiftevermogen van materieel voor gebruik buitenshuis (19/2/2002), Advies inzake gevaarlijke substanties en preparaten. Omzetting van vier richtlijnen (16/4/2002), Advies inzake gevaarlijke stoffen en preparaten. Omzetting van twee richtlijnen (creosoot) (18/6/2002), Advies over gevaarlijke stoffen en preparaten (organische tinverbindingen) (15/10/2002), Advies over de bescherming van de atmosfeer tegen de uitstoot van gassen en deeltjes door niet voor de weg bestemde mobiele machines (17/12/2002), Advies over gevaarlijke stoffen en preparaten (gechloreerde paraffines) (18/2/2003) en Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van een ontwerp-KB tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (blauwe kleurstof) (17/6/2003).

nische tinverbindingen als biocide in aangroeiwerende systemen voor schepen te gebruiken en een volledig verbod vanaf 1 januari 2008 op het aanwezig zijn op schepen van organische tinverbindingen die als biocide fungeren in aangroeiwerende producten. Ook hier oordeelt de FRDO dat het ontwerp-KB een correcte omzetting is van een richtlijn, maar hoopt de Raad dat het verbod wereldwijd al op 1 januari 2003 van kracht zal worden.

3.3.2. Adviezen over sommige beleidsplannen van de Belgische overheid

In drie adviezen over beleidsplannen van de Belgische overheid erkent de FRDO het belang van het vastleggen van concrete doelstellingen op lange termijn, maar hij stelt daarover zelf niets voor.

- Het Advies over het federaal richtplan in hoofdlijnen Productbeleid en milieu (18/6/2002) is onder meer een repliek op de vraag van de bevoegde Minister over wat de doelstellingen van het productbeleid en het eigenlijke richtplan daarover moeten zijn⁵⁹.
- In het Advies over het ontwerp van het Nationaal actieplan Leefmilieu Gezondheid (17/12/2002) betreurt de FRDO dat het ontwerp van het Nationaal actieplan Leefmilieu Gezondheid geen doelstellingen bevat⁶⁰.
- De FRDO geeft in het Advies over de beleidsnota “Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling” (12/5/2004) commentaar op een aantal maatregelen. Het geeft enkele basisprincipes weer (in §10 tot 18) “voor de private sector ontwikkeling in de strijd tegen armoede”. Het gaat hier echter niet over beginselen geformuleerd in algemene bewoordingen maar over commentaar op het begrip duurzaamheid en ontwikkeling en op enkele instrumenten van ontwikkelingssamenwerking. Het vermeldt eveneens selectiecriteria voor projecten die steun zouden moeten krijgen vanuit de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Ze worden echter niet verder gepreciseerd. Er wordt immers in het algemeen verwezen naar de fundamentele normen van de IAO, naar de beginselen van de OESO, naar mensenrechten, naar conventies over de strijd tegen corruptie en over biologische diversiteit en ten slotte naar de richtlijnen van de Wereldbank.

3.3.3. Adviezen met betrekking tot specifieke Belgische maatregelen

Tegen twee adviezen met betrekking tot specifieke Belgische maatregelen heeft de Raad geen bezwaar. Hij formuleert louter punctuele opmerkingen zonder in te gaan op de doelstellingen of de toekomstige nagestreefde wereld⁶¹.

⁵⁹ Hij stelt hierover het volgende: “De raad vindt het zeer belangrijk dat het definitief richtplan doelstellingen zal formuleren en betreurt het dat het richtplan in hoofdlijnen deze nog niet bevat (zie ook [20] en [21]).” (§55) en “De raad vindt het positief dat het richtplan in twee stappen tot stand komt, zodat met zijn opmerkingen rekening kan worden gehouden” (§21).

⁶⁰ “Een Plan Leefmilieu-Gezondheid zou enerzijds prioriteiten en doelstellingen moeten vastleggen en anderzijds concrete maatregelen en acties moeten voorstellen, met name inzake preventiebeleid, aansluitend op de maatregelen die de federale Regering voor dit Plan heeft vastgelegd in het federale Plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004” (§3).

⁶¹ Het gaat over het Advies over de benamingen, de kenmerken en het loodgehalte van de benzines voor motorvoertuigen van 17/12/2002 en het Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van het KB van 28 februari 1994 betreffende de erkenning van ondernemingen die bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik vervaardigen, invoeren, uitvoeren of verpakken van 8/7/2005.

3.3.4. Besluit

Uit deze 12 adviezen kan worden geconcludeerd dat de FRDO de nagestreefde doelstellingen van de EG-richtlijnen niet betwist. Het belang van (concrete) doelstellingen in Belgische plannen wordt eveneens benadrukt, hoewel deze Raad daarover zelf weinig voorstelt.

4. Conclusie

“Welke toekomstvisie heeft de FRDO over een duurzame ontwikkeling van de wereld op lange termijn?” is de centrale vraag van dit onderzoek. Deze vraag wordt hier beantwoord op basis van een analyse van de FRDO-adviezen van 2002 tot en met 2005. Of deze toekomstvisie door alle leden van de Raad unaniem wordt gedragen, wordt eveneens nagegaan.

De Raad erkent unaniem de internationale doelstellingen met betrekking tot het menselijk en het milieukapitaal en bevestigt in het algemeen de doelstellingen van de EG-richtlijnen. Het belang van (concrete) doelstellingen wordt regelmatig benadrukt, hoewel de Raad zelf weinig doelstellingen voorstelt. Inzake de nagestreefde toestand van het economisch kapitaal blijft de Raad vrij vaag. De toekomstvisie van de Raad over de op lange termijn na te streven toestand van deze kapitaalvoorraden wordt dus in hoge mate bepaald door wat internationale instellingen hierover beslist hebben. Deze vaststelling strookt met de ondersteuning van de Raad van het beginsel van een globale benadering. In de beschouwde adviezen heeft de Raad echter zelf geen nieuwe langetermijndoelstellingen voorgesteld voor België in toepassing van het beginsel over de globale, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid van dit land.

Uit de toepassing op concrete ontwikkelingsproblemen van het beginsel van integratie, voorzorg en informatie van de bevolking blijkt dat de toekomstvisie van een aantal FRDO-leden verschilt van de rest. De vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en de energieproducenten stellen daarover dat de goede werking van de interne markt niet belemmerd of in sommige gevallen zelfs gereguleerd mag worden. De andere leden aanvaarden dit onder bepaalde voorwaarden wel. Eensgezindheid over de toepassing van deze beginselen is er dus, tenminste op basis van de geselecteerde adviezen van 2002 tot en met 2005, niet.

Specifiek met betrekking tot het beginsel van integratie benadrukt de FRDO steeds het belang van coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus en verantwoordelijken van verschillende beleidsdomeinen. Hij verwijst in dat verband expliciet naar het belang van het institutioneel kapitaal voor een duurzame ontwikkeling. Hij schuift in een advies zelfs een specifiek principe hierover naar voren, met name het mutualiteitsprincipe. Dit houdt in dat elk beleidsniveau er naar moet streven dat de efficiëntie van alle andere beleidsniveaus wordt versterkt.

5. Bijlage: Geanalyseerde FRDO-adviezen tussen 2002 en 2005

Volgende tabel lijst de 61 FRDO-adviezen uitgebracht vanaf 2002 t.e.m. 2005 op. Bij elk advies wordt vermeld of er minstens één passage (een zogenoemd 'element van visie') uit dit advies werd gebruikt om de toekomstvisie van de FRDO uit af te leiden. In totaal gaat het om 49 adviezen. De overige 12 adviezen zijn slechts beperkt bruikbaar om deze toekomstvisie te omschrijven.

Tabel 2: Geanalyseerde FRDO-adviezen tussen 2002 en 2005

	Advies met één of meerdere elementen van visie	Advies met beperkte informatie over de toekomstvisie
Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de facturatie van elektriciteit en gas, 19/2/2002	X	
Advies over een voorontwerp-KB betreffende het geluidsafgiftevermogen van materieel voor gebruik buitenshuis, 19/2/2002		X
Advies over indicatoren voor duurzame ontwikkeling, 16/4/2002	X	
Advies over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet productnormen, 16/4/2002	X	
Advies inzake gevaarlijke substanties en preparaten. Omzetting van vier richtlijnen, 16/4/2002		X
Advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 16/4/2002	X	
Advies over het federaal richtplan in hoofdlijnen Productbeleid en milieu, 18/6/2002		X
Advies over twee ontwerp-KB's inzake de reductie van het gehalte van vluchtige organische stoffen in decoratieve verven en vernissen en in producten bestemd voor het overspuiten van voertuigen, 18/6/2002	X	
Advies over een ontwerp-KB betreffende het zwavelgehalte van gasolie voor verwarming, 18/6/2002	X	
Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 18/6/2002	X	
Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de facturatie van steenkool en gasolie voor verwarming, 18/6/2002	X	
Advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België, 18/6/2002	X	
Advies inzake gevaarlijke stoffen en preparaten. Omzetting van twee richtlijnen (creosoot), 18/6/2002		X
Advies over NOx- en CO-emissieniveaus van verwarmingsketels, 15/10/2002	X	
Algemeen advies over de sectorale en thematische strategische nota's van de Directie Generaal van de Internationale Samenwerking (DGIS), 15/10/2002	X	
Advies over de sectorale strategische nota van DGIS betreffende landbouw en voedselzekerheid, 15/10/2002	X	
Advies over de thematische strategische nota van DGIS betreffende de gelijke kansen en rechten tussen vrouwen en mannen, 15/10/2002	X	
Advies over zware metalen in verpakkingen, 15/10/2002	X	

	Advies met één of meerdere elementen van visie	Advies met beperkte informatie over de toekomstvisie
Advies over de doelbewuste introductie in het leefmilieu en het in de handel brengen van ggo's, 15/10/2002	X	
Advies over gevaarlijke stoffen en preparaten (organische tinverbindingen), 15/10/2002		X
Advies over de sectorale strategische nota van DGIS aangaande vredesopbouw, 15/10/2002	X	
Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, 15/10/2002	X	
Advies over de sectorale nota 'Basisgezondheidszorg' van DGIS, 17/12/2002	X	
Advies over de thematische nota 'Leefmilieu' van DGIS, 17/12/2002	X	
Advies over preventieve en andere maatregelen ter beperking van de leefmilieuverontreiniging door voertuigen en ter bevordering van een duurzame productiewijze van voertuigen, 17/12/2002	X	
Advies over de sectorale nota 'Onderwijs en vorming' van de Directie-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), 17/12/2002	X	
Advies over het ontwerp van het Nationaal actieplan Leefmilieu Gezondheid, 17/12/2002		X
Advies over de bescherming van de atmosfeer tegen de uitstoot van gassen en deeltjes door niet voor de weg bestemde mobiele machines, 17/12/2002		X
Advies over de benamingen, de kenmerken en het loodgehalte van de benzines voor motorvoertuigen, 17/12/2002		X
Advies aangaande een ontwerp KB betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van het indicatief programma van de productiemiddelen van elektriciteit, van het ontwikkelingsplan van het transmissienet voor elektriciteit en van het indicatief plan van bevoorrading in aardgas, 17/12/2002	X	
Advies over het voorontwerp van het federaal richtplan Productbeleid en milieu (2003-2005), 17/12/2002	X	
Advies over gevaarlijke stoffen en preparaten (gechloreerde paraffines), 18/2/2003		X
Advies over de thematische nota 'Sociale Economie' van DGOS, 18/2/2003	X	
Advies over de sectorale nota 'Basisinfrastructuur' van DGOS, 18/2/2003	X	
Memorandum aan de nieuwe federale regering, 20/5/2003	X	
Noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, 20/5/2003	X	
Kaderadvies over de hinderpalen voor de invoering van de maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die economisch rendabel zijn ("no regret" maatregelen), 20/5/2003	X	
Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van een ontwerp-KB tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (blauwe kleurstof), 17/6/2003		X
Kaderadvies over de strategische geografische nota's van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking, 17/6/2003	X	
Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance, 18/12/2003	X	
Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België, 19/2/2004	X	
Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, 19/2/2004	X	

	Advies met één of meerdere elementen van visie	Advies met beperkte informatie over de toekomstvisie
Advies over de evaluatie van lokale projecten inzake duurzame ontwikkeling, 12/5/2004	X	
Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, 12/5/2004	X	
Advies over een ontwerp van een Europese kaderrichtlijn Eco-design voor Energie verbruikende producten (EvP) en tot wijziging van richtlijn 92/42/EG van de Raad, 12/5/2004	X	
Advies over de beleidsnota "Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling" van minister Verwilt, 12/5/2004		X
Advies over een ontwerp van KB betreffende de benamingen en de kenmerken van bio-brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines, 9/6/2004	X	
Advies over een ontwerp van een federaal reductieprogramma voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden, 18/10/2004	X	
Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling, 29/10/2004	X	
Advies inzake het voorstel voor een Europese richtlijn betreffende de energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (COM (2003) 739 final), 29/10/2004	X	
Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden, 12/11/2004	X	
Advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012, 26/11/2004	X	
Advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling, 3/2/2005	X	
Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling, 27/5/2005	X	
Tweede advies inzake een mondiale strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012, 8/7/2005	X	
Advies ter voorbereiding van de zesde ministeriële conferentie van de WTO te Hong Kong, 8/7/2005	X	
Advies over een ontwerp-KB tot wijziging van het KB van 28 februari 1994 betreffende de erkenning van ondernemingen die bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik vervaardigen, invoeren, uitvoeren of verpakken, 8/7/2005		X
Advies over een omzendbrief over het federale aankoopbeleid van duurzaam gewonnen hout, 8/7/2005	X	
Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de "Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008", augustus 2005	X	
Derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012: Belgisch luik in het Europese kader, 25/11/2005	X	
Advies over de gevolgen in België van klimaatverandering, in het bijzonder van overstromingen, hittegolven en ozonvervuiling, op de gezondheid, 16/12/2005	X	